



# De Afrikaanse Unie

## *Een kort verhaal voor denkers in lange lijnen*

*Luitenant-kolonel Leen van Hijum\**

**Afrika wordt een van de bepalende factoren voor de toekomst van Europa, ook op het gebied van vrede en veiligheid. De Afrikaanse Unie (AU), waarvan alle Afrikaanse landen lid zijn, speelt op dit gebied een centrale rol. Het Peace and Security Department (PSD), politiek aangestuurd door de Peace and Security Council (PSC), adresseert alle fasen van een conflict: conflictpreventie, bemiddeling, interventie en vredesopbouw. Maar de praktijk is weerbarstig: op politiek niveau is het erg moeilijk om de lidstaten op een lijn te krijgen, de aansturing van AU-missies is problematisch, en er is veel bureaucratie.<sup>1</sup> Desondanks is de AU een actor die ertoe doet, wat ook onderkend wordt door de VN, EU en NAVO. Als vrede en veiligheid in Afrika en Europa ons een zorg zijn, is investeren in een partnerschap met de AU geen overbodige luxe.**



**T**oen ik na drie mooie jaren bij de DOPS J5 naar Addis Ababa vertrok, wist ik dat mijn inspanningen als PMV AU/DEFAT niet in het middelpunt van de Haagse belangstelling zouden staan. Als het niet over de Russische president Poetin, terrorisme of migratie zou gaan, en dan vooral dicht bij huis, zou er in Den Haag weinig tijd zijn voor wat ik te melden had uit het verre Addis Ababa, dat ligt waar de 'ring van instabiliteit' wel heel vaag begint te worden. In 2018, toen Nederland lid was van de VN-Veiligheidsraad, was dat heel even anders: er was vanuit Defensie iets meer interesse voor de Afrikaanse Unie en de conflicten op het Afrikaanse continent, ook als Nederland niet direct militair betrokken was.

Nu ik als voorbereiding op het schrijven van deze bijdrage digitaal blader door een editie van de *Militaire Spectator* stel ik vast dat mijn taak er niet eenvoudiger op is geworden. Wie binnen Defensie wil zich écht druk maken over Afrika, nu we verbijsterd zijn over het geopolitieke manoeuvreren van onze machtigste bondgenoot, ons afvragen of de NAVO dood of hersendood is, de EU aan kracht inboet en we daarnaast vooral ook met onszelf bezig zijn?<sup>2</sup> We hebben wel belangrijkere dingen te doen.

Gelukkig word ik gered door de steeds waziger wordende militaire glazen bol van Jaus Müller: als de toekomst inderdaad zo onvoorspelbaar is, kan het ook maar zo zijn dat Afrika straks uit de optrekkende mist opdoemt als een meer bepalende factor voor de toekomst van Europa

Ethiopische en Rwandese militairen van de AU/VN-missie UNAMID escorteren een konvooi van het World Food Programme voor Darfur

FOTO UNITED NATIONS

\* Luitenant-kolonel Leen van Hijum was defensieattaché (DEFAT) op de Nederlandse ambassade in Addis Ababa, Ethiopië, en in die hoedanigheid de permanente militair vertegenwoordiger bij de Afrikaanse Unie.

- 1 Dit kun je inderdaad ook van de EU zeggen, maar toch is de EU in al deze aspecten meer volwassen. Niet verwonderlijk overigens als je de lidstaten, ontstaansgeschiedenis en omstandigheden van beide organisaties vergelijkt.
- 2 'De NAVO is dood. Hoe ziet hoofdtaak 1 er dan uit?', editoriaal in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (11) 518.

dan we nu over het algemeen denken.<sup>3</sup> En er is niet eens zo heel veel fantasie voor nodig om dat in die glazen bol te zien. Ik waag in de volgende paragraaf een poging de lezer daarvan te overtuigen. Ja, dit artikel gaat vooral over de AU, maar die is voor ons alleen maar relevant in zoverre Afrika dat is. Overigens, de lezer moet wel in lange lijnen willen denken. Wie morgen resultaat wil: lees niet verder. Zonde van de tijd.

## De toekomst van Afrika: trends en observaties

In deze paragraaf geen voorspelling over de toekomst van Afrika – er zijn vele uitkomsten mogelijk – maar wel een drietal trends die ondanks de mist te onderscheiden zijn, en een paar observaties daarbij.

### Bevolkingsgroei

De eerste trend is bevolkingsgroei. Volgens voorspellingen van de VN verdubbelt de bevolking van Afrika zich in de komende 30 jaar bijna, van zo'n 1,3 miljard mensen nu tot ongeveer 2,5 miljard in 2050, en dat zal oplopen tot 4 miljard aan het einde van deze eeuw.<sup>4</sup> In de armste landen gaat het nog sneller: in Niger verdubbelt de bevolking in zo'n 20 jaar.<sup>5</sup> Dat betekent een geweldige druk op de voedselvoorziening, gezondheidszorg, onderwijs en arbeidsmarkt. Er lijkt weinig fantasie voor nodig om te zien dat dit fout kan lopen, vooral in de landen met de slechtste uitgangspositie, die veelal de grootste aanwas te verwerken krijgen.

De African Development Bank (ADB) schat dat van de 10 tot 11 miljoen jongeren die jaarlijks de Afrikaanse arbeidsmarkt betreden ongeveer 30 procent een baan vindt in de formele economie. De rest is aangewezen op de



FOTO EUROPESE COMMISSIE

informele economie, of vindt helemaal geen baan.<sup>6</sup> Twintig procent van de jonge mannen in Afrika heeft geen baan en is ook niet (meer) bezig met school of opleiding; voor jonge vrouwen is dat 35 procent.<sup>7</sup> Dat is nu. Om het huidige beeld te verbeteren moet er al heel wat gebeuren. Met de voorziene bevolkingsgroei lijkt dat een haast onmogelijke opgave. Het alternatief van falen is een groeiende

3 Jaus Müller, 'Een wazige glazen bol', in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (11) 564.

4 United Nations World Population Prospects 2019, zie: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/903>.

5 United Nations World Population Prospects 2019, zie: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/562>.

6 African Development Bank Group (AfDB Group), *Jobs for Youth in Africa* (Busan, AfDB Group, 2018) 3.

7 AfDB Group, *Jobs for Youth in Africa*, 3.



*Een markt in Ethiopië. Positieve ontwikkelingen in Afrika, zoals in 2018 in Ethiopië, zijn vaak fragiel*

voedingsbodem en katalysator voor interne onrust, zware internationale criminaliteit, extremisme, terrorisme, mensensmokkel, en allerlei mengvormen daarvan.

#### **Klimaatverandering**

De tweede trend is klimaatverandering. Die raakt Afrika harder dan de overige continenten.<sup>8</sup> Met name landbouw en veeteelt zullen op veel

plaatsten directe effecten ondervinden, al was het maar omdat zij zeer afhankelijk zijn van regenval; irrigatie staat in Afrika nog in de kinderschoenen. Maar waar enerzijds de effecten al gevoeld worden, is er anderzijds nog veel

<sup>8</sup> United Nations Environment Programme, zie: <https://www.unenvironment.org/regions/africa/regional-initiatives/responding-climate-change>.

## Klimaatverandering wordt vaak gezien als factor die bijdraagt aan conflict in Afrika

onzeker. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen dat de Sahel verwoestijnt, maar ook dat de regenval daar met 200-300 procent toeneemt.<sup>9</sup> Overigens is meer regen ook niet altijd goed; voor landbouw die afhankelijk is van regen, is met name de voorspelbaarheid daarvan belangrijk. Hoe het ook precies uitpakt, klimaatverandering zet de voedselvoorziening in Afrika, nu al een netto-importeur van voedsel, verder onder druk. Door klimaatverandering, conflict en economische omstandigheden neemt honger in Afrika sinds 2015 weer toe.<sup>10, 11</sup>

Klimaatverandering draagt bij aan migratie van rurale gebieden naar steden.<sup>12</sup> Dat is een verschijnsel dat ook het Westen heeft meegeemaakt. Maar daar trok men van stad naar platteland omdat er banen waren en er een leven kon worden opgebouwd. In Afrika is meer

sprake van *push* dan van *pull*: ontsnappen uit de rurale ellende om in de stad de zoveelste werkloze te worden.

Over de vraag of migratie naar buiten Afrika zal toenemen verschillen de meningen. Enerzijds wordt een toename voorspeld van vluchtelingen als gevolg van klimaatverandering,<sup>13</sup> anderzijds geldt dat de boeren die het meest getroffen worden door klimaatverandering vaak de middelen niet hebben om intercontinentale migratie te betalen.<sup>14</sup> Klimaatverandering wordt over het algemeen ook gezien als een factor die bijdraagt aan conflict in Afrika, maar ook hier is de realiteit complex. Zo speelde in het conflict in Darfur (Soedan) droogte zeker een rol, maar er waren ook veel andere factoren die bijdroegen aan de intensiteit en het voortduren van het conflict; politieke motieven niet in het minst.

### Chronische instabiliteit

De derde trend is er een die de laatste jaren niet heel duidelijk naar boven of naar beneden gaat: chronische instabiliteit. Wie door de laatste tien jaar van de index van fragiele staten bladert, ziet dat veel landen in Afrika regelmatig van kleur wisselen, bijvoorbeeld van oranje naar rood en dan weer naar oranje, maar het algehele beeld blijft een mix van geel, oranje, rood en zelfs donkerrood.<sup>15</sup> In 2018 zijn er positieve ontwikkelingen te zien geweest in Ethiopië en in 2019 in Soedan. Maar deze ontwikkelingen zijn fragiel. Ethiopië liet de grootste positieve verandering ter wereld zien in de jongste trendanalyse van de index,<sup>16</sup> maar dat kan er over twee jaar heel anders uitzien: met het verdwijnen van de politiestaat verdween de onrust niet. Terugkeer naar een meer autoritair regime is niet uitgesloten, desintegratie ook niet.

Hoe de toekomst van Afrika er precies uit gaat zien is lastig te voorspellen. Het is niet de bedoeling om een doemscenario te schetsen. Ook is het zo dat Afrikaanse overheden – helaas niet alle – en organisaties als ADB, EU en VN hard werken om de uitkomst positief te beïnvloeden. Maar het is niet onwaarschijnlijk dat ondanks deze inspanningen de mix aan hier beschreven

- 
- 9 Mark Giordana en Elisabeth Bassini, 'Climate Change and Africa's Future', in: *Governance in an Emerging New World* 119 (2019). Zie: <https://www.hoover.org/research/climate-change-and-africas-future>.
- 10 FOA, IFAD, UNICEF, WFP & WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns* (Rome, FOA, 2019) 5.
- 11 FOA et al, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*, 50.
- 12 Giordana en Bassini, 'Climate Change and Africa's Future'.
- 13 Anouch Missirian en Wolfram Schlenker, 'Asylum applications respond to temperature fluctuations', in: *Science* 358 (2017) (6370) 1614.
- 14 Giordana en Bassini, 'Climate Change and Africa's Future'.
- 15 The Fund for Peace, 'Fragile States Index'. Zie: <https://fragilestatesindex.org/analytics/fsi-heat-map/>.
- 16 Zie: <https://fragilestatesindex.org/trends>.

trends leidt tot instabieleren staten, intrastatelijke conflicten, een toename van georganiseerde criminaliteit en (religieus) extremisme, nieuwe golven van ongereguleerde migratie, veel humanitaire ellende, en allerlei combinaties daarvan. Voldoende reden voor Europa – en dus Nederland – om niet alleen maar naar het oosten en Midden-Oosten te kijken, maar zich af te vragen wat het kan bijdragen, ook militair, aan het voorkomen van al deze ellende.<sup>17</sup>

Kortom, Afrika verdient onze aandacht. Maar, hoe zit dat met de Afrikaanse Unie? Daar gaat de rest van dit artikel over. Allereerst komen daarbij de belangrijkste organen van de AU, de Regional Economic Communities (REC's) en de onderlinge relatie, aan bod. Vervolgens wordt ingezoomd op vrede en veiligheid: de African Peace and Security Architecture (APSA), de African Standby Force (ASF), (AU)missies en samenwerking met VN, EU en NAVO. Daarbij wordt ook steeds een korte appreciatie gegeven. Daarna volgt een conclusie en ideeën over de betekenis daarvan voor Nederland.

## De Afrikaanse Unie

De Afrikaanse Unie<sup>18,19</sup> is opgericht in 2002, als opvolger van de Organisation of African Unity (OAU) uit 1963. Van de AU zijn, nadat ook Marokko in 2017 toetrad, alle Afrikaanse staten lid. De visie van de AU is kort en ambitieus: 'An integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens and representing a dynamic force in the global arena.'

De leiding van de Afrikaanse Unie ligt in handen van de Assembly of Heads of States and Government, die minimaal eens per jaar bijeenkomt. Om besluiten voor te koken wordt de Executive Council gebruikt. Hierin komen veelal de ministers van Buitenlandse Zaken samen, maar afhankelijk van het onderwerp kunnen het ook andere ministers zijn. Onder de Executive Council hangt het Permanent Representatives Committee (PRC), met daarin de permanente vertegenwoordigers van de AU-lidstaten.

De uitvoering ligt in handen van de AU Commissie (AUC). De AUC bestaat uit een voorzitter, op



Figuur 1 Overzicht van de belangrijkste organen van de Afrikaanse Unie

dit moment de Tsjadiër Moussa Faki Mahamat, een plaatsvervanger en een achttal commissarissen, waaronder een commissaris voor vrede en veiligheid, momenteel de Algerijn Smail Chergui. Een belangrijke functie van de AU is het vertolken van de stem van het Afrikaanse continent op het wereldtoneel, wat met 55 leden geen eenvoudige opgave is.

### De AU Peace and Security Council

De AU Peace and Security Council (PSC)<sup>20</sup> kan min of meer gezien worden als het AU-equivalent van de VN-Veiligheidsraad. De PSC bestaat uit 15 leden die om de twee of drie jaar gekozen worden en evenredig verdeeld zijn over het continent. De PSC vergadert over het algemeen meerdere keren per week op het niveau van permanente vertegenwoordigers.<sup>21</sup> De PSC kan ook bijeenkomen op het niveau van ministers van Buitenlandse Zaken of staats-

- 17 Het lijkt het meest productief om de Nederlandse relatie met Afrika primair als een afgeleide van de Europese relatie met Afrika te zien. Ongeveer, maar niet helemaal, zoals de relatie van Friesland met Duitsland vooral bepaald wordt door de relatie van Nederland met Duitsland.
- 18 Een belangrijk document als basis voor wat de AU doet en hoe de AU werkt is het oprichtingsdocument, de *Constitutive Act*. Zie: [https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021\\_-\\_constitutive\\_act\\_of\\_the\\_african\\_union\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_e.pdf).
- 19 Gezamenlijk met Nieuw-Zeeland brengt de AUC jaarlijks een handboek uit dat door velen buiten en binnen de AU gebruikt wordt in het werken met en voor de AU. Zie: <https://au.int/en/handbook>.
- 20 De basis voor de PSC is te vinden in het PSC protocol. Zie: [www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf](http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf).
- 21 Vaak vervullen deze ook de functie van ambassadeur afgevaardigd naar Ethiopië.

hoofden en regeringsleiders. De meeste sessies zijn gesloten, soms zijn er open sessies die toegankelijk zijn voor partners. Op de agenda van de PSC staan vaak thematische onderwerpen. Belangrijke crises, met name als grote lidstaten zijn betrokken, worden vaak niet of pas laat besproken. Dat is uiteraard niet bevorderlijk voor de vrede en veiligheid in Afrika. Overigens ligt dat bij de Veiligheidsraad niet heel anders.

### De AU en de REC's

Naast de AU kent Afrika vele andere (sub) regionale organisaties.<sup>22</sup> De belangrijkste hiervan zijn de Regional Economic Communities (REC's). Enige kennis daarvan is belangrijk om de AU te kunnen begrijpen. De REC's houden zich, anders dan hun naam suggereert, niet alleen bezig met economie, maar vaak ook met vrede en veiligheid. De REC's worden wel de *building blocks* van de AU genoemd, maar het zijn zelfstandige organisaties en geen onderdelen van de AU. Ze hebben een eigen geschiedenis, verschillende doelstellingen en kennen overlapende lidmaatschappen: landen kunnen lid zijn van meerdere REC's. Hoewel er meer zijn, worden acht REC's erkend door de Afrikaanse Unie. Hieronder vallen de Economic Community of West African States (ECOWAS) en de Southern African Development Community (SADC) – over het algemeen gezien als de twee best functionerende REC's – onder leiding van respectievelijk Nigeria en Zuid-Afrika, maar ook de Intergovernmental Authority on Development (IGAD) in de Hoorn van Afrika, de Economic Community of Central African States (ECCAS), en de disfunctionele Arab Maghreb Union (UMA).

De relatie tussen AU en REC's is geregeld in een protocol van 2008,<sup>23</sup> maar in de praktijk is zij omgeven met onduidelijkheden en zijn er vaak wrijvingen en competentiestrijdjes. Goed nieuws is dat er in 2019 een (eerste) joint meeting is gehouden tussen de AUPSC en de REC's, vooral bedoeld om de onderlinge relatie op het gebied van vrede en veiligheid beter uit te werken.<sup>24</sup> Er werd initieel gehoopt dat dit zou leiden tot krachtige besluiten op de (ook eerste) AU-REC-top in juli 2019, maar dat was te optimistisch. Op de AU-top van begin 2020 is een nieuw samenwerkingsprotocol aangenomen, maar wat dit betekent voor vrede en veiligheid is vooralsnog niet duidelijk.<sup>25</sup>

### Subsidiarity, Comparative Advantage and Complementarity

Als zich op het Afrikaanse continent een crisis aandient, is het altijd de vraag wie primair verantwoordelijk is voor preventie, bemiddeling, interventie, et cetera. Er zijn drie beginselen die een rol spelen in discussies over de taakverdeling tussen de REC's en de AU, en tussen de AU en de VN:

- Subsidiarity: eerst is de REC aan de beurt om een crisis op te lossen, lukt dat niet dan wordt er geëscaleerd naar de AU. De VN is in laatste instantie aan de beurt;
- Comparative Advantage: de organisatie met de beste mogelijkheden (kennis, middelen, geschikte personen, et cetera) neemt het voortouw;
- Complementarity: de organisaties vullen elkaar aan.

De praktische invulling van deze drie begrippen speelt een belangrijke rol bij de nadere afspraken die tussen AU en REC's gemaakt moeten worden. Bij de AU en REC's staat subsidiariteit meestal op de voorgrond, wat overigens aansluit bij het Handvest van de VN. Maar de REC's het voortouw geven lijkt lang niet altijd het beste. Een goed voorbeeld is het conflict in Zuid-Soedan. IGAD heeft het voortouw bij het oplossen daarvan, maar doordat lidstaten die zelf op een of andere manier bij het conflict betrokken zijn het niet altijd eens zijn, was en is dat een zeer moeizaam proces.

22 Zie voor een handige interactieve kaart van de regionale organisaties in Afrika: <https://indd.adobe.com/view/f49ac87d-7aa3-4cf7-822e-841d674bbc92> (copyright: ECDPM).

23 De samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid is geregeld in een MoU, waar ook de Regional Mechanisms (RM's, zie verderop) deel van uitmaken.

24 Zie het joint communiqué van AUPSC en de REC's: <http://www.peaceau.org/en/article/joint-communique-1st-joint-consultative-meeting-between-the-peace-and-security-council-of-the-african-union-and-the-regional-economic-communities-regional-mechanisms-for-conflict-prevention-management-and-resolution-recs-rms>.

25 De AUC, REC's, RM's en lidstaten kregen het verzoek met een gedetailleerd voorstel over een taakverdeling te komen dat op de AU-REC-top van medio 2020 besproken kan worden. Zie de besluitenlijst van de 33e AU-top, besluit 767, blz. 2: [https://au.int/sites/default/files/decisions/38180-assembly\\_au\\_dec\\_749-795\\_xxxiii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/38180-assembly_au_dec_749-795_xxxiii_e.pdf).

### Het Peace and Security Department van de AUC

Het Peace and Security Department (PSD) staat onder leiding van de Algerijn Smail Chergui. Onder het PSD vallen het PSC-secretariaat en een viertal 'divisies'.

- De Peace Support Operations Division (PSOD) heeft als taak AU-missies aan te sturen. De PSOD is ook het continentale plannings-element (PLANELM) van de African Standby Force (ASF, zie verderop) en verantwoordelijk voor doctrineontwikkeling op het gebied van Peace Support Operations (PSO);
- In de Defence and Security Division zijn onder andere de Common African Defence and Security Policy, SSR/DDR en CT (in de praktijk vooral CVE) belegd;
- De Crisis Management and Post Conflict Reconstruction and Development Division houdt zich vooral bezig met bemiddeling en vredesopbouw;
- Onder de Conflict Prevention and Early Warning Division vallen het Continental Early Warning System, het Panel of the Wise en het AU Border Programme.

In de praktijk zijn de speelvelden van de directeurs niet altijd even scherp afgebakend. Om te kunnen volgen wat er binnen de PSD gebeurt is kennis van personen en relaties vaak minstens zo belangrijk als wat er op papier staat.

### De African Peace and Security Architecture

De African Peace and Security Architecture (APSA) bestaat uit een aantal samenhangende organen, concepten en een fonds, erop gericht problemen op het gebied van vrede en veiligheid te voorkomen of op te lossen. De APSA kent zeven elementen:

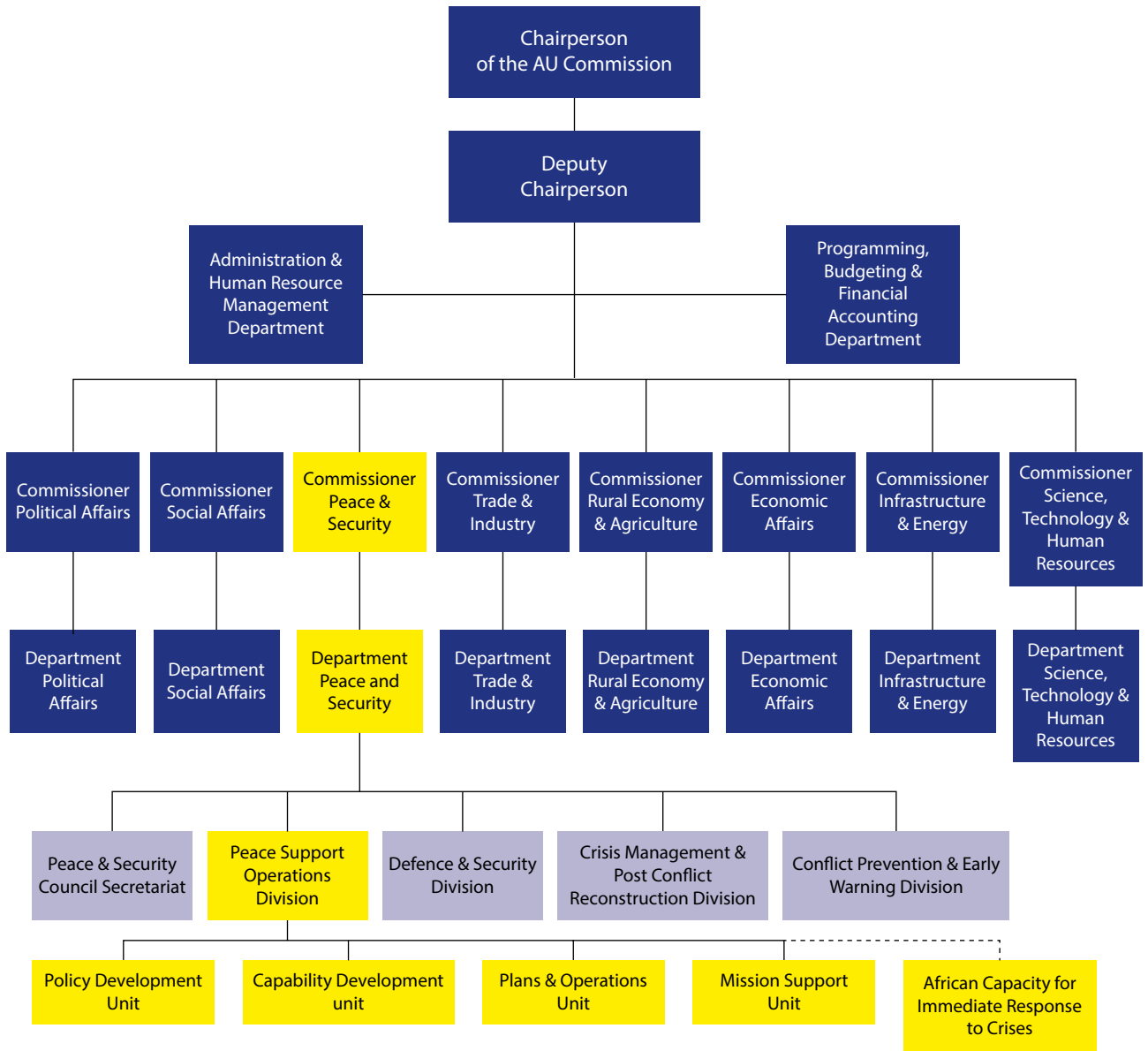
- De Peace and Security Council (PSC);
- Het Military Staff Committee, het militaire adviesorgaan van de PSC. Het bestaat uit afgevaardigden van de landen die lid zijn van de PSC. Het MSC kan bijeenkomen op het niveau van de defensieattachés, maar ook daarboven;
- De African Standby Force (ASF) is erop gericht om in te kunnen grijpen bij conflicten in Afrika, zie volgende paragraaf;

- Het Continental Early Warning System (CEWS) is verantwoordelijk voor het verzamelen en analyseren van informatie over potentiële conflicten en bedreigingen voor de vrede en veiligheid in Afrika. Het werkt samen met de VN, onderzoeksinstituten en ngo's. Analysecapaciteit en toegang tot de besluitvormers zijn zwakke punten van het CEWS;
- Het Panel of the Wise bestaat uit een vijftal gerespecteerde Afrikaanse persoonlijkheden die een belangrijke bijdrage geleverd hebben aan vrede en veiligheid in Afrika. Zij staan de PSC en de AU-voorzitter bij, in het bijzonder op het gebied van conflictpreventie;
- Het Peace Fund is bedoeld om AU-activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid te financieren. In de praktijk komt nu veruit het meeste geld van donoren als de EU(lidstaten) en China. Om deze afhankelijkheid te verminderen, besloot de AU-top in 2016 dat het Peace Fund gevuld zou moeten worden door een importheffing van 0,2 procent op alle goederen die Afrika binnenkomen. Dat besluit is tot nu toe deels geïmplementeerd. Het is de bedoeling dat uit het Peace Fund uiteindelijk 100 procent van het operationele budget, 75 procent van het programmabudget en 25 procent van de AU-geleide PSO's betaald wordt;
- De Common African Defence and Security Policy.

De APSA ontwikkelt zich langzaam verder, maar dit gaat met horten en stoten. Het feit dat de AUC beperkt gesteund wordt door de lidstaten, de vaak moeizame relatie met de REC's, de beperkte capaciteit van de AUC en bureaupolitiek zijn daar debet aan. Het is natuurlijk erg lastig te zeggen hoe Afrika er zonder APSA uit zou zien, maar het meest recente *APSA Impact Report* concludeert, onderbouwd met uitgebreide statistieken, dat 'The AU and RECs have become effective and indispensable actors in addressing conflict and maintaining peace and security in Africa through APSA.'<sup>26</sup> Dat de AU met het Peace Fund zelf wil voorzien in 25 procent van

26 Institute for Peace and Security Studies (IPSS), *APSA Impact Report 2017* (Addis Ababa, IPSS, Addis Ababa University, 2019). IPSS wordt bij het opstellen van het *APSA Impact Report* gesteund door ECDPM, een denktank gevestigd in Maastricht, gefocust op Afrika en Europa.





Figur 2 De plaats van het Peace and Security Department (PSD) in de commissie en suborganen van PSD en Peace Support Operations Division (PSOD)

de kosten van PSO's in Afrika is een positieve ontwikkeling. Het toont aan dat de Afrikaanse landen financiële verantwoordelijkheid willen nemen voor vrede en veiligheid op hun continent en maakt tegelijk de AU meer autonoom.

**De African Standby Force**

De oprichting van de ASF kan gezien worden als een reactie op de genocide in Rwanda van 1994.

De ASF is opgericht om de PSC in staat te stellen in te grijpen, mocht een soortgelijke situatie zich voordoen. Lidstaten kunnen ook om ingrijpen vragen.

De ASF bestaat uit vijf regionale Standby Forces. De Eastern Africa Standby Force (EASF), de SADC Standby Brigade, de ECCAS Standby Force, de ECOWAS Standby Force en de North African Regional Capacity (NARC).<sup>27</sup> Bij de PSOD van de AUC zit een centraal planningselement (PLANELM). Drie van de Standby Forces worden

27 Marokko is geen lid van de NARC, omdat de Westelijke Sahara, niet erkend door Marokko – maar wel door de AU – lid is van de NARC.

bestuurd door een REC, twee (EASF en NARC) door speciaal daarvoor opgezette African Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution, kortweg Regional Mechanisms (RM's) genoemd. Dit eigenaarschap compliceert mogelijke inzet: de ASF is een inzetmiddel van de PSC, maar de vijf regionale Standby Forces waar de ASF uit bestaat zijn van de REC's en RM's.

De regionale Standby Forces bestaan elk uit een militaire component (brigadeniveau van 5.000 man), een politiecomponent (300 man) en een civiele component (150 man). Ieder heeft een Rapid Deployment Capability (RDC), een eenheid van bataljonsgrootte die binnen 30 dagen moet kunnen ontplooiën. Dit is de theorie, maar die is niet overal even goed ingevuld.

De AU is bezig met het opzetten van logistieke bases om ontplooiing van de ASF te kunnen ondersteunen. Een Continental Logistic Base (CLB) zit in Douala, Kameroen. De regio's zetten ieder een Regional Logistics Depot (RLD) op; NARC doet er twee.<sup>29</sup> De CLB is in januari 2018 geïnaugureerd en zou inmiddels *fully operational capable* (FOC) moeten zijn, maar is dit nog niet. China heeft in de afgelopen jaren voor zo'n 180 miljoen dollar aan materiaal en uitrusting toegezegd, met daaraan gekoppeld onderhoud en training. Een groot deel is inmiddels geleverd. Recent werd duidelijk dat deze steun zich ook uitstrekt tot de G5-Sahel, en bijvoorbeeld Zuid-Soedan.<sup>30</sup>

Binnen het PSOD wordt een Continental Movement Control Centre (CMCC) opgezet. In het kader hiervan zijn enkele functionarissen van het PSOD in 2018 op bezoek geweest bij het European Air Transport Command (EATC) in Eindhoven. Strategic airlift is een terugkerend thema bij de AU. De AU heeft een MoU met de NAVO over ondersteuning op dit gebied, maar die werkt niet naar tevredenheid.

### ASF en inzetbaarheid

Naar aanleiding van een in 2015 in Zuid-Afrika gehouden oefening, Amani Africa II, werd de ASF in april 2016 FOC verklaard. Er werden wel 'gaps' vastgesteld, dus 'enhancement' was nodig.



Figuur 3 De 7 elementen van de African Peace and Security Architecture (APSA)<sup>28</sup>

Tekortkomingen waren er bijvoorbeeld op het gebied van aansturing, logistiek en funding. Het Specialised Technical Committee on Defence, Safety and Security (STCCDSS) van januari 2017 wilde dat er een verificatie, validatie en bevestiging kwam van de toegezegde capaciteiten. Het PSD zette het Gambari Panel of Experts op, dat onderzoek deed en in januari 2018 verslag uitbracht: de EASF en de Standby Forces van ECCAS, ECOWAS en SADC waren FOC, de NARC deed zijn best. Nog niet alle *gaps* waren gevuld, waardoor *enhancement* nog steeds nodig was. De AU-top van januari 2018 bekrachtigde het *Gambari report*.<sup>31</sup>

28 Er zijn verschillende, niet eenduidige, overzichten van de APSA in de omloop. Een soortgelijke werd gebruikt tijdens een door de AU PSOD gegeven presentatie.

29 Een meer politiek dan logistiek gedreven besluit.

30 Zie deze persverklaring van de AUC hierover: <http://www.peaceau.org/en/article/press-release-signing-of-agreements-between-the-african-union-and-the-peoples-republic-of-china>.

31 Een besluit dat ook door sommigen (deels) als politiek besluit werd gezien, omdat het geen recht deed aan alle problemen die er nog waren, onder meer op het gebied van besluitvorming, aansturing, logistiek, financiering en politiecapaciteit. Zie bijvoorbeeld: Thomas Mandrup, 'The African Peace and Security Architecture – a system for the past or adapting to the future?', *RESEARCH BRIEF 3/2018*, Security Institute for Governance and Leadership in Africa (Stellenbosch, Stellenbosch University, 2018).



*Een Zuid-Afrikaanse militair op nachtelijke patrouille in Darfur, als deel van de AU/VN-missie UNAMID*

FOTO VN

Omdat een aantal landen vond dat het met de ASF niet snel genoeg ging, werd in 2013 de African Capacity for Immediate Response to Crisis (ACIRC) opgezet. Een voordeel boven de ASF was dat de deelnemende landen zelf zouden zorgen voor de logistieke ondersteuning van de eerste 30 dagen inzet. Nu de ASF(-NARC) FOC is verklaard is het de bedoeling van de PSC dat de ACIRC geïntegreerd wordt in het ASF-raamwerk.<sup>32</sup> Tijdens de AU-top van februari 2020 moest over de implementatie hiervan gerapporteerd worden. In de besluitenlijst van de AU-top worden zowel de PSC als de ACIRC-landen geprezen voor hun inzet; tot overeenstemming en resultaat is het blijkbaar nog niet gekomen.<sup>33</sup>

Onder de (westerse) DEFAT's in Addis Ababa verschillen de meningen over de ASF nogal, van

'zinloos, nooit ingezet' tot 'belangrijk, heeft zeker gebreken, maar zorgt in ieder geval voor een vorm van militaire samenwerking binnen de regio's'. De laatste lijn is de meest productieve. De ASF rammelt ondanks de recente FOC-verklaring nog behoorlijk, maar het is onzin om te betogen dat de ASF alleen nuttig is als deze ook 'organiek' wordt ingezet. Daarnaast is het ook zeker niet uit te sluiten dat dit op termijn wel gaat gebeuren.

Afrika heeft een professionele en goed gefinancierde ASF nodig, al was het maar omdat het maar de vraag is of de VN bij 'een volgend Rwanda' wel tijdig ingrijpt. Om de ASF een (meer) geloofwaardig middel te maken moeten ook de afspraken die hierover gemaakt zijn tussen AU en REC's en RM's verduidelijkt worden. Als de eerder gememoreerde gesprekken tussen AU en REC's tot concrete vooruitgang leiden, zou dat een stap in de goede richting zijn. Daarnaast zou het helpen als de ACIRC daadwerkelijk in de ASF geïntegreerd wordt: twee min of meer parallelle structuren leidt tot veel energieverlies. Het is een goede zaak dat hier nu aan gewerkt wordt.

32 Zie het communiqué, blz. 2, van de 821e AU PSC: <http://www.peaceau.org/uploads/eng-821st-communicue-of-psc-on-12th-13th-msc-outcomes-1.pdf>.

33 Zie de besluitenlijst van de 33e AU-top, besluit 755, blz. 2: [https://au.int/sites/default/files/decisions/38180-assembly\\_au\\_dec\\_749-795\\_xxxiii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/38180-assembly_au_dec_749-795_xxxiii_e.pdf).

**AU-missies, ad-hocmissies, REC-missies**

De AU maakt onderscheid tussen door de AU gemandateerde en door de AU geautoriseerde missies. Gemandateerde missies hebben een mandaat van de AU. Geautoriseerde missies hebben een mandaat van een andere organisatie, bijvoorbeeld de G5-Sahel in het geval van de G5 Sahel Joint Force (G5 SJF), maar hebben de instemming van de AU.<sup>34</sup> Op dit moment zijn er twee missies met een AU-mandaat:

- AMISOM: de AU-missie in Somalië. Deze bestaat uit zo'n 20.000 militairen, ongeveer 650 politiemensen en bijna 70 burgermedewerkers. Over AMISOM heeft de AU overigens minder controle dan het lijkt: de TCC's hebben grote zeggenschap over de inzet van hun troepen, de ondersteuning komt van de VN (UNSOS), het geld vooral van de EU. Het is de bedoeling dat AMISOM de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Somalië overdraagt aan de Somali National Security Forces (SNSF) maar dat gaat moeizaam;<sup>35</sup>
- UNAMID: de VN/AU-missie in Darfur. In naam is het een hybride missie, geleid door VN en AU gezamenlijk, maar in de praktijk is de invloed van de VN veel groter dan die van de AU. Op dit moment bevindt UNAMID zich in de afbouwfase, overigens niet zozeer omdat de onderliggende problemen waren opgelost, maar omdat de sterkste partij, het regime en aanverwante militieën, had gewonnen. Gezien de recente onrust in Soedan is verdere afbouw voorlopig uitgesteld.<sup>36</sup>

Momenteel zijn er drie missies die de AU heeft geautoriseerd:

- RCI-LRA: het door de AU-geleide Regional Coordination Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army, gestart in 2011. Deelnemende landen: CAR, DRC, Oeganda, Zuid-Soedan;
- MNJTF: de Multinational Joint Task Force vecht sinds 2015 tegen Boko Haram in het gebied rondom het Tsjaadmeer. Deelnemende landen: Kameroen, Tsjaad, Niger, Nigeria en Benin;
- G5 JF: de G5 Sahel Joint Force. Deelnemende landen: Mauritanië, Burkina Faso, Mali, Niger, Tsjaad. Deze missie loopt sinds 2017.

De AU noemt deze missies ook wel 'ad-hoc missions' of 'ad-hoc security initiatives'. Ze passen niet direct in het APSA-raamwerk omdat ze niet worden geleid door de AU of een van de REC's of RM's. Door het autoriseren van deze missies heeft de AU hier wel een politieke rol: het geven van politieke legitimiteit, maar de AUC zoekt mogelijkheden om de ad-hoc security initiatives meer in de structuur van de APSA te krijgen. Dat kan bijvoorbeeld door de geldstromen via de AU te laten lopen, te helpen met het opzetten van richtlijnen voor het respecteren van mensenrechten, et cetera. De AU is hierin vooralsnog beperkt effectief. Lukt het de AUC niet om de ad-hoc security initiatives te integreren in de APSA, dan zou het goed kunnen dat deze op termijn de rol van de APSA en de rol van de AUPSC gaan ondergraven, maar ze kunnen ook een aanleiding zijn om de APSA te hervormen.<sup>37</sup> Er loopt op dit moment één missie onder leiding van een REC: ECOMIG, de ECOWAS Intervention Mission in The Gambia, sinds 2017. Deelnemende landen: Nigeria, Ghana, Mali, Senegal, Togo.

**Samenwerking AU-VN**

De basis voor de samenwerking tussen de AU en de VN ligt in het Handvest van de VN, hoofdstuk 8. Artikel 52 en 53 roepen de Veiligheidsraad op 'regional arrangements' te gebruiken voor het vreedzaam oplossen van conflicten, maar ook voor 'enforcement'. Het Handvest is er echter ook duidelijk over dat de Veiligheidsraad de *primary responsibility* heeft voor het handhaven

34 Dit onderscheid wordt overigens in New York niet zo duidelijk gemaakt, zo merken we in Addis Ababa tijdens het Nederlandse lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 2018.

35 Dat heeft te maken met het feit dat de SNSF maar langzaam van de grond komen, wat onder meer is terug te voeren op spanningen tussen het federale niveau en de regio's en gebrekkige samenwerking tussen de landen die trainingen verzorgen.

36 Zie VN-Veiligheidsraad Resolutie 2479: [https://undocs.org/s/res/2495\(2019\)](https://undocs.org/s/res/2495(2019)) en 2517: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14152>.

37 Annette Leijenaar en Gustavo de Carvalho, 'Ad hoc security initiatives a potential force multiplier for the AU', *Institute for Security Studies*, 1 september 2017. Zie: <https://issafrica.org/iss-today/ad-hoc-security-initiatives-a-potential-force-multiplier-for-the-au>.

van de wereldvrede. Sinds 2007 zijn er jaarlijkse ontmoetingen tussen de AUPSC en de Veiligheidsraad.

In 2010 werd het UN Office to the AU (UNOAU) opgericht. Het is de taak van het UNOAU om de samenwerking tussen de AU en de VN op het gebied van vrede en veiligheid te versterken, de AU te ondersteunen bij PSO en de capaciteit van de AU op te bouwen. Het UNOAU staat onder leiding van een ondersecretaris-generaal, Hanna Tetteh (Ghana).

In november 2016 nam de Veiligheidsraad resolutie 2320 aan. Deze ging over het versterken van de relatie tussen de VN en regionale organisaties, in het bijzonder de AU. In deze resolutie werd de 'predictability, sustainability and flexibility of financing for African Union-led peace support operations authorized by the Security Council' benadrukt en werd de beslissing van de AU om over vijf jaar 25 procent van de PSO's te financieren verwelkomd. Ook werd de AU opgeroepen werk te maken van raamwerken op het gebied van mensenrechten en gedrag en discipline, en uitgenodigd met een voorstel te komen over de scope van de missies die de AU graag door de UN geautoriseerd, ondersteund en gefinancierd wilde zien. Bij de AU, partners, maar ook een deel van de VN, was de hoop dat dit uiteindelijk zou leiden tot een situatie waarin AU-geleide PSO's voor 75 procent door de VN gefinancierd zouden kunnen worden. Eind 2018 had een Veiligheidsraadsresolutie dit plan moeten beklinken, maar de VS schoof het op de lange baan.

In april 2017 tekenden de toen net aangetreden leiders van de VN en AU, António Guterres en Moussa Faki, het 'Joint UN-AU Framework for an

enhanced partnership in Peace and Security', een praktische vertaling van de wens van de AUPSC en de Veiligheidsraad om de samenwerking te intensiveren. Het Joint UN-AU Framework is veelomvattend, en spreekt zich uit over samenwerking in het hele conflictspectrum en meer: preventie, bemiddeling, conflictmanagement, peacekeeping, vredesopbouw, mensenrechten. De AU en VN beloven elkaar hierin te streven naar gezamenlijke analyse, planning en afstemming van inzet.

*Troepen van West-Afrikaanse landen trainen jaarlijks met de VS, ten behoeve van vredesoperaties door de AU en VN*



FOTO U.S. ARMY AFRICA

De VN loopt het gevaar regionale steun en legitimiteit te verliezen als er niet met de AU wordt samengewerkt

Voor beide organisaties is verdieping van de samenwerking noodzakelijk. Waar de AU graag de leiding heeft in het oplossen van conflicten in Afrika is dit zonder internationale steun erg lastig. De VN op zijn beurt loopt het gevaar regionale steun en legitimiteit te verliezen als er niet met de AU wordt samengewerkt.<sup>38</sup> Dat samenwerking tussen AU en VN nog steeds hoog op de agenda staat blijkt bijvoorbeeld uit het meest recente rapport van de secretaris-generaal van de VN hierover.<sup>39</sup> Maar tegelijkertijd is het

beeld dat dit rapport schetst nogal rooskleurig. Juist in 2019 bleek, bijvoorbeeld met betrekking tot Libië en Soedan, dat AU en VN op het niveau

---

38 International Crisis Group, 'A Tale of Two Councils: Strengthening AU-UN Cooperation', *Africa Report 279* (Brussel, ICG, 2019) i. Zie: <https://www.crisisgroup.org/africa/279-tale-two-councils-strengthening-au-un-cooperation>.

39 VN-Veilighedsraad, *Strengthening the partnership between the United Nations and the African Union on issues of peace and security in Africa, including on the work of the United Nations Office to the African Union - Report of the Secretary-General, S/2019/759* (New York, Secretaris-Generaal van de VN, 2019).





Voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen spreekt in de vergaderzaal van de Afrikaanse Unie

FOTO EUROPESE COMMISSIE

van de Veiligheidsraad en de AUPSC lang niet altijd op één lijn zitten.<sup>40</sup> De mislukte Veiligheidsraadsresolutie van 2018 over de financiering van AU-missies, maar ook al langer bestaande meningsverschillen over wie bij Afrikaanse dossiers het voortouw zou moeten hebben, spelen hierin mee.

## EU en NAVO

De EU is een belangrijke partner van de AU. De EU is, zeker als de contributies van de lidstaten meegeteld worden, de grootste donor van de APSA. Daarnaast financiert de EU het overgrote deel van AMISOM. De EU heeft twee delegaties in Addis Ababa. Eén voor Ethiopië, en één voor de AU.<sup>41</sup> De EU-AU-delegatie heeft als een van de weinige EU-delegaties wereldwijd een militair adviseur. De voorzitter van de Europese Commissie, voormalig minister van Defensie van Duitsland Von der Leyen, maakte een helder statement door op haar eerste buitenlandse reis naar Addis Ababa te gaan: voor de EU is Afrika, en daarmee de AU, een hernieuwde prioriteit.<sup>42</sup>

40 International Crisis Group, 'A Tale of Two Councils', 4.

41 Dit is overigens een trend. Een paar jaar geleden hadden alleen de EU en de VS een aparte delegatie voor de AU, nu geldt dat ook voor China, Japan, Noorwegen en Italië. De Nederlandse ambassade in Addis Ababa heeft een dubbelfunctie: ambassade in Ethiopië en permanente vertegenwoordiging bij de Afrikaanse Unie.

42 Persconferentie Ursula von der Leyen en Moussa Faki, 9 december 2019. Zie: [https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/71672/remarks-president-von-der-leyen-joint-press-statement-moussa-faki-chairperson-african-union\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/71672/remarks-president-von-der-leyen-joint-press-statement-moussa-faki-chairperson-african-union_en).

De NAVO en de AU werken sinds 2005 bescheiden samen. Dat begon met strategisch luchttransport in het kader van de Darfurcrisis. De liaisoncel die daarvoor bij de PSOD was ondergebracht is later omgevormd tot de 'NATO support to the African Union' (NS2AU). Deze bestaat uit een liaison-team van twee man en een drietal subject matter experts (SME's), die de AU PSOD inhoudelijk ondersteunen. De samenwerking verloopt om diverse redenen niet altijd soepel. Verschillende werkwijzen en verwachtingen en culturen, maar ook de NAVO-bemoeienis met Libië en de hoge rotatiesnelheid van het NAVO-personeel zijn hier debet aan. Nederland leverde vanaf de oprichting op min of meer permanente basis een SME aan de NS2AU. Eind maart 2020 is besloten dit niet langer te doen.<sup>43</sup>

Er zijn regelmatig *mil-mil-talks* tussen NAVO en AU, en ook op politiek niveau wordt er gesproken. Recent is de AU ook uitgenodigd om een liaison naar NATO Strategic Direction-South Hub (NSD-S Hub) in Napels te sturen.<sup>44</sup> In november 2019 trad JFC Napels als gastheer op voor een NATO and African Union Peace and Security Symposium, waar de NAVO en de AU een nieuwe samenwerkingsovereenkomst tekenden, het begin van een nauwere samenwerking.

## Conclusies en ideeën

De Afrikaanse Unie is een belangrijke speler op het Afrikaanse continent op het gebied van vrede en veiligheid, die een voorzichtig positief effect heeft op conflictoplossing en de onderlinge samenwerking tussen lidstaten en REC's en RM's. Dit alles ondanks het feit dat er nog heel veel te verbeteren valt op het gebied van bijvoorbeeld het commitment van staatshoofden, het functioneren van de PSC en de AUC-bureaucratie, de gereedheid van de ASF en afspraken rond inzet daarvan,<sup>45</sup> en de relatie met de REC's en RM's. De VN, EU en ook de NAVO beseffen het toenemende belang van de Afrikaanse Unie.

De komende jaren zijn bepalend voor de positie van de AU op het gebied van vrede en veiligheid.

## Voor de EU is Afrika, en daarmee de AU, een hernieuwde prioriteit

Belangrijke factoren daarbij zijn in hoeverre de AU erin slaagt de relatie met de REC's en RM's te verbeteren en tot heldere onderlinge afspraken te komen, in hoeverre het lukt de ACIRC te integreren in de ASF, de ad-hocmissies in de APSA, en een deugdelijk financierings-systeem voor AU-missies te vinden. Maar het allerbelangrijkste, zoals met eigenlijk alles rond de AU, is het commitment van de lidstaten, lees de staats- en regeringsleiders: in hoeverre zij zullen kiezen voor Afrikaans multilateralisme, wat het continent, als voorzichtig opkomende maar zwakke speler op het wereldtoneel, broodnodig heeft, of voor de nationale of eigen belangen op de meer korte termijn.

Als vrede en veiligheid in Afrika, en bij extensie dus in Europa, ons een zorg zijn, wat moet dan onze positie zijn ten opzichte van de AU? Allereerst past bescheidenheid: uiteindelijk bepalen de Afrikanen de toekomst van de AU. Maar we kunnen zeker ons steentje bijdragen. Nederland kan bijdragen door binnen NAVO, EU en VN te pleiten voor en te werken aan een

43 De Nederlandse positie bij NS2AU is tijdens het redigeren van dit artikel stuk opgeheven.

44 De NATO Strategic Direction-South Hub bestaat sinds 2017 en is gericht op samenwerking met Afrika. Zie: <https://thesouthernhub.org/about-us/mission>.

45 Zij die ook maar iets meegekregen hebben van de oprichting van de VJTF van de NAVO weten dat dit geen exclusief Afrikaans probleem is.



goede samenwerking met de AU en deze waar mogelijk te ondersteunen bij eerdergenoemde punten. Daarbij is het van belang de AU daadwerkelijk als een partner te benaderen, wat gezien de machtsverhoudingen niet altijd evident is, maar wel het meest productief. Een betrouwbaar systeem vinden voor de financiering van (potentiële) AU-missies is hierbij een belangrijk punt, en dat geldt zeker voor landen zoals Nederland, die multilateralisme een warm hart toe dragen. Door het financieren van (potentiële) AU-missies en ad-hoc security initiatives over te laten aan wie het maar wil betalen, wordt het multilateralisme op termijn ondergraven en zullen donorlanden financiering van missies gebruiken om deze de door hen gewenste kant op te sturen. Missies in Afrika dienen dan minder de vrede en veiligheid, en meer de nationale agenda's van de donoren.

Voor Defensie is de inbreng beperkt. Maar bovenstaande betekent in ieder geval dat het handhaven van de Nederlandse positie bij de NS2AU daarvan een prima invulling was geweest, ook al liep het niet altijd zoals we zouden willen. Het gaat immers om het langetermijneffect. En van daaruit geredeneerd is het een prima idee dat Nederland, als lid van de NAVO en de EU, een militair heeft in het hoofdkwartier van de AU. Tenslotte is de AU de organisatie die gaat over vrede en veiligheid op het buurcontinent, waar op dat gebied heel veel aan de hand is, en voorlopig zal blijven. Op ministerieel niveau zouden we kunnen streven naar meer betrokkenheid bij het AU-dossier. Nu wordt dat eigenlijk alleen gedaan door Buitenlandse Zaken, maar waar het over vrede en veiligheid, en zeker missies, gaat, zou Defensie ook een woordje mee moeten spreken. Dat past ook prima bij de geïntegreerde benadering die we voorstaan.<sup>46</sup>

En, om weer terug te keren naar de breedte van het begin van dit artikel: als we naar het continent kijken door de lens van de jongste Kamerbrief over conflictpreventie,<sup>47</sup> zijn er voldoende aanknopingspunten voor Defensie om bij te dragen aan vrede en veiligheid in Afrika. Bijvoorbeeld door het versterken van veiligheidsinstituties en advies en training te geven aan Afrikaanse krijgsmachten. Overigens doet Defensie dat op dit moment via diverse EU-missies. Wat we tegenwoordig minder doen, is

FOTO VN

*AU-militairen van AMISOM  
bewaken de frontlinie in de  
buurt van Mogadishu*



46 Hierbij moet je Defensie wel willen zien als iets meer dan een 'ijzerwinkel': een ministerie met specifieke kennis op het gebied van vrede en veiligheid, bijvoorbeeld. Dat geldt zeker ook voor Defensie zelf. Het Nederlandse jaar in de Veiligheidsraad werd destijds weggezet als een 'BZ-feestje', maar ook daar had Defensie een rol te spelen vanuit die specifieke kennis (en ingangen).

47 Kamerbrief, 'Bijdrage Defensie aan het Nederlandse conflictpreventiebeleid', 29 oktober 2019.

bijdragen aan VN-missies, mede gedreven door het feit dat we van 'kleine missies' af willen.<sup>48</sup> Dat is jammer, want VN-missies, zoals bijvoorbeeld UNMISS in Zuid-Soedan, verdienen vaak niet de militaire professionaliteitsprijs, maar kunnen in het kader van conflictpreventie wel degelijk effectief zijn. Ja, VN-missies worden vaak ontplooid aan het eind, of soms tijdens conflicten. Maar omdat conflicten cyclisch zijn, dragen ze ook bij aan conflictpreventie. Niet door het conflict op zich te voorkomen, maar

wel de terugval in gewelddadig conflict. En dat is net zo belangrijk. Een paar goede officieren in de staf van een VN-missie (een kleine bijdrage aan een grote missie) tilt het niveau van de hele staf, en dus de missie, omhoog. Over effectieve inzet gesproken! ■

---

48 Het gaat hierbij overigens zelden om kleine missies, maar om kleine bijdragen aan grote missies.

