

# Het conflict in Mali

Mr. drs. C. Homan



Leden van een pro-regeringsmilitie nemen deel aan een training. Bron: HRW.

**De kogel is eindelijk door de kerk. Nadat ons land het dit voorjaar had laten afweten om bij te dragen aan de EU-trainingsmissie in Mali, heeft het kabinet op 1 november jl. besloten 368 militairen te laten deelnemen aan de VN-missie in Mali. Tot voor kort was in ons land weinig bekend over Mali. Dit artikel beoogt de lezer enige kennis aan te leveren over de geschiedenis en bijzondere kenmerken van dit West-Afrikaanse land, maar het gaat tevens in op de recente ontwikkelingen.**

Mali is volledig afgesloten van de zee en delen van het land liggen in de Sahelgordel. De oppervlakte is ruim 1,2 miljoen kilometer (meer dan 30 keer zo groot als Nederland). Mali maakte onder de naam Frans-Soedan vanaf 1893 onderdeel uit van Frans West-Afrika. Uiteindelijk riep Modibo Keita in de hoofdstad, Bamako, op 22 september 1960 de onafhankelijkheid uit, onder de naam Republiek Mali. Het land steunt economisch op landbouw en bestaat voor een groot deel uit herdervolk. Het noorden is woestijn en met struikgewas bedekt gebied, waar vrijwel het hele jaar geen regenval is. Het zuiden kent tropisch grasland en voldoende regenval om landbouw mogelijk te maken.

De 16 miljoen inwoners van Mali, waarvan meer dan 10% in en rond Bamako woont, zijn taalkundig en etnisch divers

en moslim. Mali kampt na de onafhankelijkheidsverklaring voortdurend met problemen. Het betreft vooral de pogingen om de noordelijk Toearegs en de zuidelijke, meer etnisch diverse, groepen met elkaar te integreren.

## Achtergronden bij het conflict

Wie het conflict in Mali wil doorgronden, dient volgens Afrika-deskundige John Campbell in ieder geval de volgende drie belangrijke zaken te onderkennen. In de eerste plaats is sprake van een straatarm en verdeeld land. Het land kent geregeld voedseltekorten en zelfs hongersnood en er bestaat een langdurige animositeit tussen het schaars bevolkte noorden en het economisch dominante zuiden. Sinds 1960 zijn de Toearegs in Noord-Mali dan ook vier maal in opstand gekomen.

Beloften van de regering in Bamako over federalisme, of meer lokale autonomie voor het noorden, zijn gedurende de laatste twintig jaar geregeld gemaakt, maar ook gebroken. In de tweede plaats werd Mali tot voor kort beschouwd als een modeldemocratie, tot de door Amerikanen in Fort Benning getrainde Malinese kapitein Amadou Sanago een staatsgreep pleegde op 22 maart 2012. Deze staatsgreep toonde aan hoe oppervlakkig de relatie van de bevolking met de elites in het land was.

In de derde plaats is sprake van een Islamitische radicalisering. Na het omverwerpen van het Kadhafi-regime in Libië keerden Toeareg-hurlingen terug naar Mali. Deze Toearegs hebben samen met *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb* (AQIM) een radicaal-islamitisch regime in het noorden willen afdwingen.

### Hervormingen

Sinds het eind van de Koude Oorlog is Mali lange tijd beschouwd als de uitzondering op de dictaturen of burgeroor-

*“Een vis rot vanaf de kop”,  
zeggen Malinezen*

logen, die regel schenen te zijn in West-Afrika. Mali maakte een einde aan het één-partijbewind in 1991, toen massale protesten resulteerden in een staatsgreep, waarmee een eind kwam aan het 23-jarig bewind van generaal Moussa Traoré. De leider van de staatsgreep, luitenant-kolonel Amadou Toumani Touré, leidde een transitie in die het jaar daarna een nieuwe constitutie bracht en verkiezingen met meerdere partijen.

Sindsdien heeft Mali iedere vijf jaar verkiezingen gehouden, die door waarnemers over het algemeen als vrij en eerlijk werden beschouwd. Alpha Oumar Konaré, die de presidentiële verkiezing in 1992 won, hervormde staatsinstituten en maakte met onderhandelingen een eind aan een lang sluimerende rebellie door Toearegs in de noordelijke woestijnen,

*De presidenten François Hollande en Ibrahim Boubacar Keita.  
Bron: Maliweb.*



waar de centrale overheid nooit veel van haar gezag kon laten gelden. Konaré trad in 2002 af, waarmee hij een grondwettelijke limiet van twee termijnen respecteerde. Hij werd weer opgevolgd door Amadou Toumani Touré, inmiddels een gepensioneerde generaal. Kranten werden, evenals radiostations, particulier eigendom en het land werd populair bij de hulpdonoren.

### Touré's presidentschap

De grondwet van 1992, de vrije pers en reguliere verkiezingen verhulden echter de reeds lang bestaande antidemocratische praktijken. Westerse overheden waren niettemin blij de formele kenmerken van democratie ergens in de West-Afrikaanse regio te signaleren en ze tolereerden deze misbruiken dan ook. Touré's presidentschap was begonnen onder duistere wolken. Hoewel internationale waarnemers ongeregelde heden tijdens de verkiezing in 2002 opmerkten, verklaarden zij dat deze vrij en eerlijk waren verlopen. Velen in Mali geloofden dat Touré alleen won omdat de uitslag in zijn voordeel was gemanipuleerd. Zo verklaarde het constitutionele hof een half miljoen stemmen nietig. Bovendien had Konaré Touré uitverkoren als zijn opvolger en hij had er alles aan gedaan om diens overwinning te verzekeren. Touré op zijn beurt is beschuldigd geweest van het regelen van vertraging in het electoraal proces voor zijn herverkiezing in 2007.

Touré was in staat verreichende wetgeving door de Nationale Assemblee te drukken met weinig of geen debat. *Checks and balances* bestonden alleen op papier. In Mali's onrustige noordelijke regio's ontstonden ook weer problemen. Toen een groep Toearegrebellen — die in het zuiden werden gezien als gangsters die betrokken waren bij drugssmokkel — in opstand kwamen in 2006, sloot Touré een controversieel vredesakkoord af en trok hij het leger uit een groot deel van het noorden terug.

“Een vis rot vanaf de kop”, zeggen Malinezen. Een paar voorbeelden. Om het hulpgeld te laten stromen, nam Touré het niet al te nauw met de waarheid. Zo voerde hij een te groot aantal kinderen op dat naar school ging, tot voldoening van donoren. Hij investeerde echter nooit adequaat in het onderwijsstelsel. Slechts 12 procent van de studenten behaalden hun middelbareschooldiploma. Hij accepteerde ook miljoenen dollars aan Amerikaanse militaire hulp, die verondersteld werden te worden gebruikt voor het verdrijven van AQIM, maar het geld kwam nooit verder dan de legerplaatsen. De krijgsmacht zelf werd geteisterd door nepotisme; en officieren eigenden zich vaak munitie en soldij van de soldaten toe. *The Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria* schortte in 2010 zelfs zijn hulp aan Mali op, nadat het had ontdekt dat autoriteiten miljoenen dollars van de schenkingen in eigen zak hadden gestoken. Verantwoordelijk hiervoor was onder meer Touré's minister voor Gezondheid.

### Staatsgreep en sancties

De opstand in het noorden laaide vanaf 2011 weer op, nadat zwaarbewapende Toearegs waren teruggekeerd uit Libië, waar ze tijdens de opstand hadden gevochten aan de zijde van Kadhafi. Zij werkten eind 2011 mee aan de verzetsbeweging *National Movement for the Liberation of Azawad* (MLNA), die strijdt voor onafhankelijkheid van Azawad (Noord-Mali). Zo'n duizend inwoners sloegen op de vlucht en er werd gesproken over een humanitaire crisis. Er was ook sprake van terreur door AQIM. Mali geraakte begin 2012 zelfs





Troepen van MINUSMA paraderen op 14 juli jl. in Parijs.

in een burgeroorlog, toen de MNLA in een gelegenheidsverbond met Arabische jihadstrijders het Malinese leger uit het noorden verjoeg en onafhankelijkheid eiste voor dit uitgebreide deel van het land.

Gefrustreerde Malinese militairen waren inmiddels reeds eerder een muiterij begonnen op 21 maart 2012. Onderofficieren en jonge officieren die betrokken waren geweest bij de gevechten tegen de opstandige groepen in het noorden, ver-

### *Weinig Malinezen voelden zich beschermd door de politie*

trouwden hun commandanten niet en beschuldigden autoriteiten in Bamako ervan dat zij uitrusting en steun achterhielden. De muiters veroverden het staatstelevisiestation en bestormden het presidentieel paleis. Touré verdween in de nacht. De opstandige militairen gingen akkoord met het instellen van een interim-regering, die nieuwe verkiezingen moest gaan organiseren. De vraag is wel waarom er niet meer Malinezen waren opgestaan om de instituties te verdedigen die na 1991 waren ingesteld. Het antwoord daarop is dat, toen het eind van de tweede termijn van Touré naderde, de Malinezen inmiddels ook hun geloof in de rechtsstaat hadden verloren. In de buitenwijken van Bamako zagen de bewoners hun eigendom in beslag genomen door leden van de vriendenkring van de president en waren ze machteloos om dit te laten herstellen door de rechtbanken. Weinig Malinezen voel-

den zich beschermd door de politie, die druk bezig was geld van automobilisten af te persen. Rechters verkochten gunstige vonnissen aan de hoogste bidders.

Buitenlandse regeringen en internationale organisaties veroordeelden echter al snel de putsch. Westerse donoren bevoren een belangrijk deel van hun hulp en Mali werd als lid geschorst in regionale organisaties zoals de *Economic Community of West African States (ECOWAS)* en de Afrikaanse Unie. Maar in Bamako was sprake van weinig weerstand tegen de militairen. De meeste mensen leken blij te zijn dat Touré was verdwenen. Een opiniepeiling een maand na de staatsgreep liet zien dat ongeveer twee derde van de inwoners van Bamako de junta en zijn charismatische leider, kapitein Amadou Sanogo, steunde.

De staatsgreep speelde de rebellerende Toearegs in het noorden van Mali in de kaart. Zij veroverden Gao en Kidal op 30 maart en op 1 april 2012 Timboektoe. Op 6 april riepen de Toearegs de onafhankelijke republiek Azawad uit. Voortkomend uit de Algerijnse oorlog heeft AQIM zich gedurende het afgelopen decennium in Noord-Mali gevestigd en lokale allianties opgebouwd, die zowel de staat als de MNLA behoorlijk verzwakten en resulteerden in bewapende jihadistische groepen — *Ansar Dine* en *the Movement for Oneness and Jihad in West Africa (MUJAO)* — die het gezag over het noorden overnamen in juni 2012. Het gelegenheidsverbond tussen de meer seculiere Toeareg-nationalisten en de islamieten viel namelijk uiteen op 26 en 27 juni 2012, waarbij vooral de historische steden Timboektoe, Gao en Kidal het strijdtoneel waren. De MNLA werd verder teruggedreven tot zij in

juli zo goed als verslagen was, waarna zij in december 2012 de onafhankelijkheidsverklaring introk en in plaats daarvan de autonomie voor Noord-Mali bepleitte en de Malinese regering hiervoor om steun vroeg.

### Missies

Op basis van rapporten dat de islamieten in het noorden historische gebouwen en bibliotheken vernielden, lokale burgers afranselden en amputaties uitvoerden voor veronderstelde schendingen van de shariawetten, drongen ECOWAS en de Afrikaanse Unie aan op een militaire interventie. ECOWAS kwam met Mali's interim-regering overeen een contingent van 3.300 troepen te sturen, terwijl de Europese Unie in oktober

*'Eenheid van bevel' is bij dit soort operaties niet mogelijk*

ber een trainingsmissie voor het leger van 250 personen toezegde. De Veiligheidsraad van de VN keurde een *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA) in 2013 goed.

### Operatie Serval

Inmiddels hadden de rebellen in het noorden hun machtspositie uitgebreid en veroverden ze op 10 januari 2013 de stad Konna, op 600 kilometer van Bamako. De regering van Mali riep toen de hulp van Frankrijk in. De Fransen voerden een onverwacht offensief (Operatie Serval) uit op 11 januari tegen bewapende colonnes die zich in de richting spoedden van de hoofdstad. Tegelijkertijd kondigde ECOWAS de ontplooiing van haar missie aan. De eerste troepen van AFISMA arriveerden op 17 januari in Mali. De Franse strijdmacht, ter grootte van een brigade, heroverde met een gelijkwaardig aantal

militairen uit West-Afrikaanse landen een gebied ter grootte van Texas op jihadistische groepen.

Franse gevechtsvliegtuigen bombardeerden islamitische stellingen om het Malinese leger te ondersteunen. Frankrijk stuurde tevens 500 man grondtroepen uit eigen land en vanuit militaire steunpunten uit Afrikaanse buurlanden. Binnen luttele weken dreven de Franse militairen de rebellen terug en waren alle belangrijke steden in Noord-Mali heroverd. Parijs benadrukte dat het Malinese leger met steun van de Fransen het eigen grondgebied had bevrijd van de rebellen. In werkelijkheid was sprake van een volledig door de Franse strijdkrachten geleide en uitgevoerde operatie.

### EUTM-Mali

Aangezien het Malinese leger dringend training nodig heeft, voorziet de in oktober 2012 toegezegde *European Union Training Mission* (EUTM-Mali) hierin sinds het voorjaar 2013. Het betreft een kleine missie van uiteindelijk 500 militairen. Zij verzorgen opleidingen op de militaire school in Koulikoro nabij Bamako. De besluitvorming over Nederlandse deelname aan EUTM-Mali kenmerkte zich vooral door traagheid. Toen de trainingsmissie op 18 februari van start ging, hield Den Haag zich nog steeds bezig met onderzoek over de wenselijkheid en mogelijkheid van een Nederlandse bijdrage. Medio maart werd de Kamer echter medegedeeld dat de missie reeds voltekend was en een Nederlandse bijdrage niet meer nodig was. Naar verluidt was in het kabinet de VVD tegen de missie.

### MINUSMA

De *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) werd bij resolutie 2100 van de Veiligheidsraad op 25 april 2013 ingesteld. Het betreft hier het voormalige AFISMA, die nu is omgevormd tot een VN-mis-

Franse bewapende helikopters in Mali. Bron: MvD Frankrijk.



sie. Op basis van deze resolutie dient MINUSMA het politiek proces te ondersteunen en een aantal aan veiligheid gerelateerde stabiliseringstaken uit voeren. Het gaat bij MINUSMA om een gemengde civiel-militaire missie waarbij de militairen vooral voor stabiliteit en veiligheid moeten zorgen. Bij de civiele elementen van het mandaat ligt de focus op grote bevolkingscentra en verbindinglijnen, beschermen van burgers, monitoren van mensenrechten, het creëren van voorwaarden voor het verlenen van humanitaire assistentie en de terugkeer van ontheemde personen, de uitbreiding van het gezag van de staat en de voorbereiding van vrije, inclusieve en vreedzame verkiezingen.

### Complex militair landschap

Alles overziende is inmiddels sprake van een complex militair landschap in Mali. Zo opereren Franse militairen (op nationale titel) samen met militairen van de Malinese krijgsmacht, leidt de EU een trainingsmissie en wordt MINUSMA geleidelijk opgebouwd. Van de geautoriseerde sterkte van deze VN-missie van ruim 12.500 personen is nog niet de helft aanwezig. De Franse militairen kunnen overigens op verzoek met 'alle noodzakelijke maatregelen' MINUSMA ondersteunen. Coördinatie zal dus een belangrijke zaak worden bij de militaire activiteiten. De ervaring leert dat iedereen wil coördineren, maar niemand gecoördineerd wil worden. 'Eenheid van bevel' is bij dit soort operaties niet mogelijk en blijft dan ook hoogstens beperkt tot 'eenheid van inspanning'. Het is nuttig te bedenken dat Mali momenteel op internationale ranglijsten slecht scoort: op de armoede-index (*Human Development Index 2013*) staat het land op de 182ste plaats van 186 landen, terwijl het op de ranglijst van falende staten (*Foreign Policy 2013*) in negatieve zin is opgeschoven van de 79ste naar de 38ste plaats. Tegen deze achtergrond is dan ook sprake van een hoog ambitie- en 'maakbaarheid'-gehalte van de civiele elementen van het VN-mandaat.

### Recente ontwikkelingen

De Toeareg-rebellen en de Malinese regering bereikten in juni 2013 in beginsel een vredesovereenkomst die de verkiezingen in augustus 2013 mogelijk maakte. Bij deze over het algemeen vrij en eerlijk verlopen verkiezingen werd Ibrahim Boubacar Keita met 77,6 procent van de stemmen tot president verkozen. Drie separatistische Toeareggroepen kondigden echter eind september aan dat zij hun participatie in het vredesproces met de regering opschortten. Zij beschuldigden de regering in Bamako ervan hun in juni gedane beloften niet na te komen.

Voornaamste zorg voor MINUSMA is Noord-Mali, dat nog steeds niet geheel veilig is. Hoewel de grote steden eerder dit jaar zijn heroverd door de Frans-Malinese strijdkrachten, heeft een aantal radicale islamitische groeperingen zich op het platteland teruggetrokken en voert van daaruit aanslagen uit. Het betreft hier bijvoorbeeld een groepering als AQIM, die de recente zelfmoordaanslag in Timboektoe opeiste. Maar ook MUJAO doet nog geregeld met aanslagen van zich spreken.

Franse troepen hebben in de week van 21 oktober in samenwerking met Malinese eenheden en troepen van MINUSMA een grootschalig offensief gelanceerd in het noorden van Mali (Operatie *Hydra*) om te voorkomen dat opstandige groeperingen zich daar weer nestelen na een reeks aanslagen door jihadisten. Islamitische rebellen vielen 23 oktober stellingen aan van Tsjadische troepen in het uiterste noorden van



Franse gemotoriseerde artillerie in Mali. Bron: MvD Frankrijk.

het land. Dat risico's worden gelopen maakte de speciale vertegenwoordiger van de VN voor Mali, Bert Koenders, toen nog eens duidelijk. Recente aanvallen in Noord-Mali noemde hij een wake-up call. De aanslagen hangen waarschijnlijk samen met de naderende parlementsverkiezingen, die voor 24 november op het programma staan. Frankrijk heeft op dit moment nog 3.200 militairen in Mali, maar wil dat aantal uiteindelijk reduceren tot 1.000.

*“Verkiezingen zijn niet hetzelfde als democratie”*

### Ten slotte

Zich baserend op de ervaringen in Mali van de afgelopen jaren, merkt Afrika-deskundige Joris Levernik op dat “verkiezingen niet hetzelfde zijn als democratie, hulp niet gelijk staat aan economie, een einde aan het vechten niet hetzelfde is als vrede, en beloften niet gelijk staan aan ontwikkeling”. Niettemin moet deze vicieuze cirkel eindelijk eens doorbroken worden.

Voorkomen moet echter worden dat het traditionele, agrarische Mali een westers politiek systeem met bijbehorende normen en waarden wordt opgedrongen. Die les hebben we in Afghanistan voldoende geleerd. <