



De EU als veiligheidsactor in Afrika

Dick Zandee (eindredactie)
Hans Hoebeke
Hans Merket
Minke Meijnders

Verdiepingsstudie
Clingendael Monitor 2016



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

De EU als veiligheidsactor in Afrika

Verdiepingsstudie Clingendael Monitor 2016

Dick Zandee (eindredactie)

Hans Hoebeke

Hans Merket

Minke Meijnders

December 2015

December 2015

© 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.

Over de auteurs

Dick Zandee is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.

Hans Hoebeke is als Associate Fellow verbonden aan het Afrika Programma aan het Egmont Instituut (Brussel).

Hans Merket is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Europees Recht aan de Universiteit Gent.

Minke Meijnders is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.

Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Email: info@clingendael.nl

Website: <http://www.clingendael.nl/>

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Afrika als conflictencontinent	7
3	De geïntegreerde EU-benadering	21
4	Het GVDB in Afrika	31
5	Conclusies	42

1 Inleiding

De *Clingendael Monitor 2015* wijst op blijvende destabilisering in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA). Daarbij is de geografische aanduiding van Noord-Afrika achterhaald. De zone van instabiliteit heeft zich uitgebreid naar de Sahel en sub-Sahara Afrika. Elders op het Afrikaanse continent – zoals in de Grote Meren landen – blijven eveneens spanningen bestaan, die veelal verband houden met conflicten uit het verleden.

Instabiliteit en conflicten in Afrika veroorzaken allerlei veiligheidsproblemen voor Europa. De snel toenemende migratie via de Middellandse Zee, extremisme en terrorisme, alsmede grensoverschrijdende criminaliteit hebben gevolgen voor de veiligheid *in* Europa, maar zijn *spill-over* effecten van instabiliteit *buiten* Europa. Daardoor zijn Europa's externe en interne veiligheid met elkaar verbonden. Maar ook Europese economische belangen staan op het spel door versterking van de beschikbaarheid van natuurlijke bronnen en grondstoffen, terwijl ook handelsrelaties worden bedreigd. De demografische ontwikkelingen – Afrika heeft de snelst groeiende bevolking ter wereld – en het gebrekkige vooruitzicht op economische vooruitgang in sommige landen op het continent duiden op blijvende migratiedruk richting Europa. De Europese Unie (EU) heeft veel belang bij een stabiel Afrika en zij lijkt ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor het continent op zich te willen nemen.

In haar beoordeling van 'de toestand in de wereld' van juni 2015 spreekt EU Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini over uitdagingen en kansen voor Europa. Wat betreft Noord-Afrika stelt zij: "*We need to respond to old and new conflicts and help address the root causes of resentment through tailor-made responses*". De EU kan het potentieel van Afrika helpen ontsluiten "*by developing the right mix of migration and mobility policies; by bolstering security cooperation with the United Nations, the African Union and other African partners; and by bridging fair trade and economic integration objectives*".¹ Aansluitend op het beoordelingsrapport heeft de Europese Raad aan de Hoge Vertegenwoordiger het mandaat verstrekt om een brede gemeenschappelijke buitenland- en veiligheidsstrategie uit te werken. Deze moet uiterlijk in juni 2016 aan de Europese Raad worden aangeboden. De nieuwe strategie is uiteraard ingegeven door de veranderende veiligheidsomstandigheden, in het bijzonder de toenemende instabiliteit in de nabijheid van de Europese Unie. Tegelijkertijd sluit de buitenland- en veiligheidsstrategie aan bij de vijfde prioriteit van de strategische agenda van de EU:

1 *The European Union in a changing global environment – A more connected, contested and complex world*, European External Action Service, Brussels, 2015, p. 2

de Unie als sterke mondiale speler. Versterking van de rol van de EU op het wereldtoneel is een afgeleide van deze prioriteit, die tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap (eerste helft 2016) een belangrijk thema zal zijn.

Afrika is van bijzondere betekenis voor Europa. Naar verwachting zal het continent in de nieuwe strategie dan ook veel aandacht krijgen. Tegelijkertijd gaat de EU op dagelijkse basis voort de uiteenlopende beleidsinstrumenten in te zetten. De strategie heeft vooral ten doel ze samen te brengen in een *joined-up approach*, aldus HV Mogherini.

Dit Clingendael-rapport richt zich op trendanalyse van de rol van de Europese Unie als veiligheidsactor in Afrika. Het gaat daarbij om de inzet van het gehele beschikbare EU-instrumentarium, van ontwikkelingssamenwerking tot crisisbeheersing en de aanpak van extremisme. De EU kent een geïntegreerde benadering, al blijkt deze in de praktijk veelal lastig te verwezenlijken. Deze studie concentreert zich vooral op de vraag hoe de geïntegreerde (of *'joined-up'*) benadering zich verder ontwikkelt en welke gevolgen dit met zich meebrengt voor het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Geografisch zal het accent liggen op Noord-Afrika, de Sahel en sub-Sahara Afrika.

Het rapport kent de volgende structuur. Hoofdstuk 2 schetst de trends van instabiliteit en conflicten in Afrika. Wat zijn de bepalende factoren? Welke karakteristieken zijn te onderscheiden? Welke uitdagingen bieden de conflicten in Afrika voor Europa? Dit hoofdstuk sluit nauw aan bij de *Strategische Monitor 2015*, maar verdiept de analyse voor Afrika. In hoofdstuk 3 gaat de aandacht uit naar de brede benadering van de EU als veiligheidsactor in Afrika. Welke instrumenten zet de Unie in en welke ontwikkelingen zijn daarbij te onderkennen? Hoe verloopt de afstemming tussen de uiteenlopende actoren en instrumenten? Welke trends zijn zichtbaar qua prioriteiten, zowel geografisch als wat de keuze van het instrumentarium betreft? Hoe verloopt de ondersteuning en versterking van Afrikaanse regionale organisaties? Aansluitend volgt in hoofdstuk 4 een analyse van de trends met betrekking tot het specifieke crisisbeheersingsinstrument van de EU, het GVDB. Welke ontwikkelingen kenmerken recente GVDB-operaties en -missies in Afrika? Welke gevolgen hebben de trends van conflicten in Afrika voor crisisbeheersing en de in te zetten capaciteiten? Welke gevolgen brengt de geïntegreerde benadering mee voor het GVDB, inclusief de afstemming met interne veiligheidsactoren? Wat betekent dit alles voor de capaciteiten van de lidstaten, militair en civiel? Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van de voorgaande drie hoofdstukken. Het rapport doet geen aanbevelingen. Het is als verdiepingsstudie in het kader van de Clingendael Monitor 2016 gericht op verkenning en analyse van trends.

2 Afrika als conflictencontinent

Hans Hoebeke

Afrika blijft, weliswaar in de schaduw van de uitdijende crisis in het Midden-Oosten, het meest instabiele continent. Politieke legitimiteit en het verwerven van controle over de staat, alsmede de toegang tot economische macht, zijn de hoofdoorzaken van gewapende conflicten. Ondanks een stijging van het aantal 'democratische' verkiezingen blijven machtsstructuren veelal gecentraliseerd en patrimoniaal. Verkiezingen zijn een *zero-sum game*. Daarenboven blijven de breuklijnen in vele staten voornamelijk 'identitair': regionaal, etnisch of religieus. Het recente voorbeeld van Burkina Faso laat bovendien zien dat staatsgrepen (of pogingen daartoe) nog steeds deel uitmaken van het politieke instrumentarium.² Politieke instabiliteit kan snel optreden in landen die eerder werden gedefinieerd als 'democratisch', zoals in Mali is gebleken.³ Na een staatsgreep tegen een uiterst corrupt en inefficiënt functionerend regime werd het land geconfronteerd met regionaal/etnische twisten, gevolgd door een georganiseerde poging tot overname van de macht door een regionaal opererend terroristisch netwerk. De NAVO-interventie in Libië (2011) leidde tot chaos in dat land, met een uitstralingseffect naar de Sahel-landen, onder andere door de verspreiding van wapens. Het algemene beeld op het continent is zorgwekkend. De meest recente editie van de Mo Ibrahim-index geeft zelfs aan dat bij de prestatie van vele betere leerlingen in de klas grote vraagtekens kunnen worden geplaatst; in het beste geval lijkt een stagnatie op te treden.⁴

Een grote groep staten in de Hoorn van Afrika, Centraal-Afrika en West-Afrika lijkt de transitie van gewelddadig conflict naar de opbouw van minimale stabiliteit niet te kunnen maken. Dit betreft onder andere Somalië, Zuid-Soedan, Soedan, Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR), de Democratische Republiek Congo (DRC), Guinée Bissau en Mali. In al deze landen ervaart de bevolking de staat voornamelijk als een probleem of zelfs als de vijand. Onderontwikkeling, patrimoniale staatsstructuren,

2 In het afgelopen decennium vonden staatsgrepen (of pogingen daartoe) plaats in Mauritanië (2005, 2008), Guinee (2008), Madagascar (2009), Niger (2010), Mali (2012), Guinee-Bissau (2012), de Centraal-Afrikaanse Republiek (2013) en Burundi (2015).

3 Het blijft de vraag of de lessen uit het verleden toegepast worden. Zo blijft de relatie tussen de Malinese overheid en het noorden van het land moeilijk. Lauren Bigot, 'Permis de tuer du Sahel', *Le Monde*, 2 Novembre 2015

4 *Ibrahim Index of African Governance 2015*, Mo Ibrahim Foundation, London, October 2015

sterk gefragmenteerde samenlevingen, regionale factoren, demografie, enzovoorts vormen een potente mix van grondoorzaken van conflict. Internationale actoren kijken naar de snelst mogelijke 'exit' en richten hun aandacht vooral op de eigen veiligheidsbelangen, zoals terrorismebestrijding, de controle op migratie en sinds de Ebola-epidemie ook het indammen van internationale gezondheids crises. Als uitweg uit langdurige en complexe crises wordt na een korte overgangperiode snel gegrepen naar verkiezingen. Vervolgens gaat men over tot de orde van de dag, zonder een bredere investering in de aanpak van de grondoorzaken. Het *World Development Report* van 2011 gaf aan dat de benodigde transformatie vele decennia in beslag neemt.⁵

De internationale betrokkenheid kenmerkt zich eveneens door toenemende complexiteit. Dit geldt zowel voor niet-Afrikaans optreden (VN, EU, individuele landen) als voor de Afrikaanse betrokkenheid zelf. De Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) werd omgevormd tot de meer interventionistische Afrikaanse Unie (AU). Verder is het belang van de regionale (economische) gemeenschappen zoals SADC, CEEAC, ECOWAS, IGAD en dergelijke toegenomen.⁶ Samen met de AU vormen zij een complexe, onderling overlappende en concurrerende constellatie van Afrikaanse internationale organisaties. Op deze markt van potentiële actoren wordt vervolgens een beroep gedaan door zowel internationale als Afrikaanse actoren. Zoals reeds vermeld richten externe interventies zich steeds meer op de aanpak van religieuze radicalisering en terrorisme, fenomenen waar sub-Sahara Afrika (met uitzondering van Somalië) voorheen grotendeels immuun voor werd geacht. De afgelopen jaren getuigen vooral Oost- en West-Afrika op dit domein van een markante ontwikkeling, inclusief de inzet van zelfmoordterroristen.⁷ Het is echter vooral een gegeven dat zich ent op bestaande conflicten en op staten met een zwakke politieke legitimiteit.

Religieuze radicalisering & terrorisme

De toename van religieuze radicalisering heeft zich in de loop van het afgelopen decennium in sterke mate in sub-Sahara Afrika gemanifesteerd. Noord-Afrika heeft reeds lang te kampen met deze problematiek. In de loop van de jaren negentig kende Algerije al een bloedige burgeroorlog tussen de seculiere staat en religieuze groeperingen. Het onder bedwang houden van radicale tendensen was een cruciaal argument van de autoritaire regimes die tijdens de 'Arabische Lente' werden verdreven

5 *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, World Bank, Washington, 2011, p. 51

6 SADC: *Southern African Development Community*; CEEAC: *Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale*; ECOWAS: *Economic Community of West African States*; IGAD: *Intergovernmental Authority on Development*

7 Nigeria was het meest getroffen Afrikaanse land in 2014, volgens cijfers van US State Department. In 2015 valt een belangrijke toename vast te stellen in Tsjad en Kameroen, eerder ook in Kenia en Somalië.

en staat opnieuw centraal nu de hele regio getroffen wordt door politiek geweld. Deze dynamiek heeft zich in belangrijke mate gevestigd in de Sahel-regio met zijn uiterst zwakke staten, hierbij gebruik makend van oude handelsroutes. De radicalisering in sub-Sahara Afrika vormt een complex probleem, waarbij een mix van politieke, sociale en economische oorzaken een rijke potentiële voedingsbodem vormt – met eigen nationale en regionale toetsen.⁸

Vanwege de directe band met politiek geweld en terrorisme, alsmede de link met transnationale netwerken als Islamitische Staat (ISIS) en Al-Qaida, trekken bewegingen zoals AQIM⁹, Boko Haram¹⁰ en al-Shabaab veel (internationale) aandacht. Een vergelijkbaar, momenteel minder gewelddadig maar politiek even relevant, fenomeen is de spectaculaire opkomst van allerhande nieuwe christelijke kerken.¹¹ In beide gevallen ligt de voedingsbodem in belangrijke mate bij het verzet van voornamelijk jongeren, vaak met een zeker opleidingsniveau, tegen de gevestigde orde. De evangelische kerken en radicaal-islamitische (vaak wahabistische) groeperingen bieden een nieuwe sociale structuur en een doel voor een uiterst jonge bevolking die weinig tot geen kansen op sociale en economische ontwikkeling kent.¹² Toenemende urbanisatie wordt ook in verband gebracht met radicalisering.

De invloed van de evangelische kerken en bewegingen uit zich sterk in maatschappelijke en ethische debatten – zoals recent in de kwestie van homoseksualiteit in Oeganda. Veelal krijgen deze kerken en bewegingen geen of slechts moeizaam toegang tot bestaande overlegorganen tussen overheid en religieuze stromingen. Dit geldt zelfs voor de Pinksterkerken die toegang hebben tot de politieke macht in Kenia en Oeganda.¹³ De gevestigde religieuze elites zijn huiverig voor het toestaan van de concurrentie, maar in grote steden, zoals Kinshasa in de DRC, overschaduwden de aanhang en het belang van de nieuwe christelijke bewegingen in toenemende mate de gevestigde katholieke kerk. Deze kerken, met predikanten die voor patronage aansluiting zoeken bij politieke krachten, bieden meer ruimte aan autocratische regimes voor manipulatie

8 Guido Steinberg, Annette Weber, *Jihadism in Africa – Local causes, regional expansion, international alliances*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2015. Zo vindt Al-Shabaab in Kenia een vruchtbare voedingsbodem in de kustregio en bij de etnische Somali die al decennialang een sterke mate van politieke frustratie kennen tegenover de Keniase staat; ook in Ethiopië bestaat een vergelijkbare frustratie bij structureel ondervertegenwoordigde en onderontwikkelde bevolkingsgroepen.

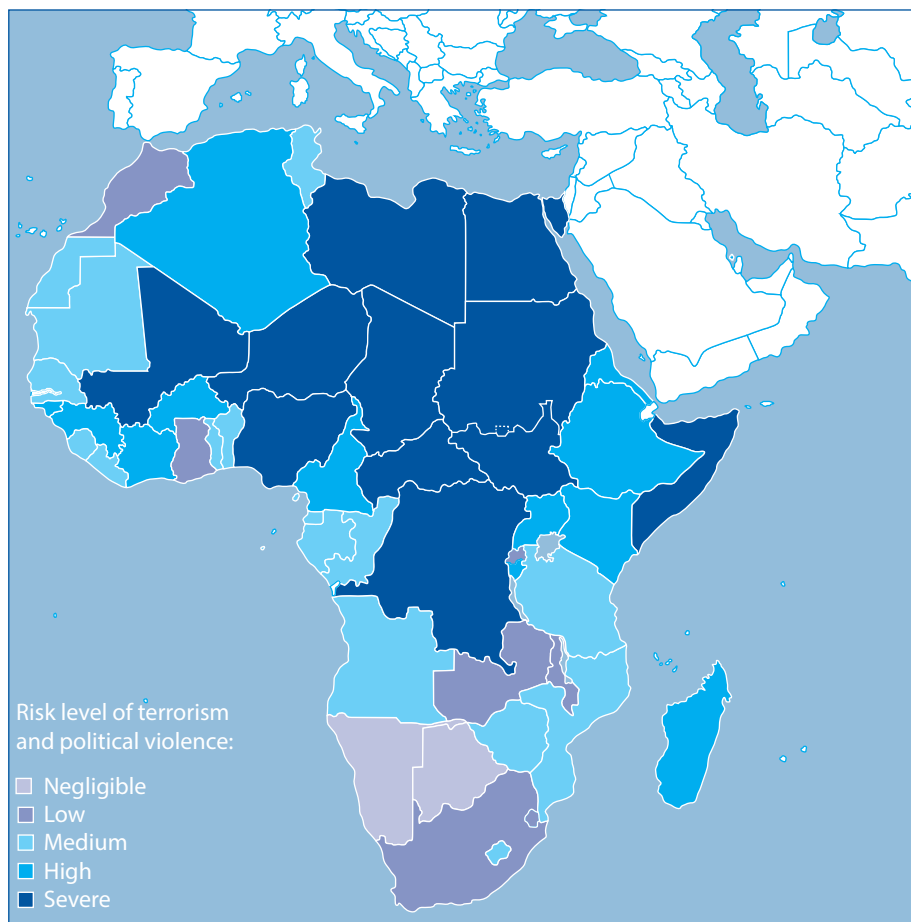
9 Al Qaida in de Islamitische Magreb.

10 Sedert de aansluiting bij ISIS in 2015 nam de groep de naam Wilayat al Sudan al Gharbi aan.

11 *Cameroon: The Threat of Religious Radicalism*, International Crisis Group, Brussels, 2015, p. 10

12 A. Botha, M. Abdile, *Radicalisation and al-Shabaab recruitment in Somalia*, Institute for Security Studies, Pretoria, 2014

13 Jennifer G. Cooke, Richard Downie, *Religious Authority and the State in Africa*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2015, p. 29



Bron: AON, 2015 Terrorism and Political Violence Map (<http://www.aon.com/terrorismmap/>)

van het publieke debat. Een andere parallele eigenschap tussen de christelijke en islamitische bewegingen wordt gevonden in hun innige (financiële) banden met buitenlandse actoren. Wat de wahabistische bewegingen betreft gaat het dan vooral om Saoedi-Arabië, maar ook Qatar is een belangrijke bron van financiële ondersteuning. Voor de christelijke bewegingen komen steun en inspiratie vaak uit de Verenigde Staten en in toenemende mate uit Nigeria.

Geweldgebruik in Afrika

Toekomstanalyses wijzen op blijvende instabiliteit in grote delen van Afrika. Vooral het gebied van de Sahel en sub-Sahara Afrika heeft zich ontwikkeld tot een broedplaats van extremisme, geweld en terrorisme.¹⁴ Libië is een doorvoerhuis, niet alleen voor mensensmokkel en andere criminele activiteiten, maar ook voor verspreiding van wapens bestemd voor extremistische groepen in landen als Mali, Niger en Nigeria. Volgens een VN-rapport is Libië koploper in illegale wapenhandel – handvuurwapens, maar ook *shoulder-fired* luchtverdedigingsraketten – met afzet in minimaal 14 Afrikaanse landen.¹⁵

Het gebruik van IED's (*Improvised Explosive Devices*) was verantwoordelijk voor niet minder dan 90% van de slachtoffers bij de VN-missie in Mali (MINUSMA), aldus VN-bronnen.¹⁶ Vooral Afrikaanse contingenten, veelal uitgerust met voertuigen die weinig bescherming bieden, zijn hierbij kwetsbaar.¹⁷ Nederland ontplooid een anti-IED-team in Mali.¹⁸ Deze dreiging is ook aanwezig voor de AU-missie in Somalië. Boko Haram maakt evenzeer veelvuldig gebruik van IED's in Kameroen en Nigeria. Zelfmoordaanslagen toegeschreven aan Boko Haram worden veelvuldig gepleegd door vrouwen of kinderen.¹⁹ De groep van VN-deskundigen voor de DRC rapporteerde in januari 2015 ook over de bouw van IED's door de *Allied Democratic Forces* (ADF) opererend in Oost-DRC (Noord-Kivu).²⁰ Daar werd recent ook gebruik gemaakt van landmijnen. Afrikaanse strijdkrachten, zoals in Kameroen en Nigeria, maken in toenemende mate gebruik van drones.

Cijfers geven aan dat 2014 het jaar was met het hoogste aantal conflictgerelateerde slachtoffers sedert 1999.²¹ De meest getroffen landen zijn Nigeria, Soedan, Zuid-Soedan, Somalië en Libië. Overige (post)conflictgebieden laten een meer diffuus beeld zien. Zo staat Burundi sinds enkele maanden onder toenemende spanning en dreigt er een nieuwe oorlog; in de DRC lijkt het geweld de afgelopen jaren te zijn afgenomen, maar het land staat op de rand van een politiek bijzonder instabiele situatie.

14 Jan Rood, Frans-Paul van der Putten, Minke Meijnders, *Een wankele wereldorde – Clingendael Strategische Monitor 2014*, Clingendael Instituut, Den Haag, 2014

15 Margriet Drent, Rob Hendriks, Dick Zandee, *New Threats, New EU and NATO Responses*, Clingendael Institute, The Hague, 2015

16 Josh Butler, *Landmine threats down, IED threats rising*, Inter Press Service, 2 April 2015

17 Jeremy Binnie, 'Analysis: UN peacekeepers struggle against IED's in Africa', *Jane's Defence Weekly*, 6 January 2015

18 Lisa Sharland, *Counter-IED technology in UN peacekeeping*, International Peace Institute, New York, 2015, p. 5

19 Scott Stewart, *An unprecedented use of female suicide bombers*, Stratfor, Austin, Texas, 2015

20 *Final report of the Group of Experts on the DRC*, UN Security Council, New York, January 2015, p. 29

21 Jakkie Cilliers, 'Conflict trends in Africa: a turn for the better in 2015', *International Security Studies Today*, Pretoria, 4 November 2015

Vredeshandhaving & interventie

Eind 2015 voeren de Verenigde Naties 16 vredeshandhavingsoperaties uit, waarvan negen in Afrika, met bijna 85% (of ongeveer 90.000) van het aantal wereldwijd ingezette blauwhelmen. Circa 50% van de blauwhelmen in Afrika bestaat uit Afrikaanse troepen.²² Thans maken negen Afrikaanse staten deel uit van de 15 grootste troepenleveranciers. Naast de VN-missies zijn er momenteel ook enkele missies onder mandaat van de AU, te weten de omvangrijke AMISOM-missie in Somalië²³ en een kleinere missie gericht tegen het Oegandese *Lord's Resistance Army* (LRA).²⁴ Tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2015 beloofden vele lidstaten meer steun voor versterking van de Afrikaanse vredeshandhavingscapaciteiten. Naast Frankrijk, de EU en de VS manifesteert ook China zich steeds duidelijker op dit terrein. De gezamenlijke inspanningen moeten leiden tot de operationalisering, begin 2016, van de *African Standby Force*, die dient te beschikken over een *Rapid Deployment Capability*.

De bijdrage van Afrikaanse troepen aan vredeshandhaving kent evenwel een aantal inherente problemen.²⁵ Een eerste gegeven is politiek: veelal worden troepen ingezet in buurlanden; dit is het geval in Somalië, de DRC, Mali en de CAR. Dit kan voordelen bieden, maar vaak heeft een dergelijke inzet bijkomende politieke en/of economische dimensies ter ondersteuning van nationale belangen.²⁶ Een en ander draagt bij aan toenemende complexiteit en gebrek aan neutraliteit van een missie.²⁷ Een voorbeeld is de innovatieve speciale interventiebrigade bestaande uit troepen uit drie Afrikaanse landen in Oost-DRC, die in 2013 werd ingezet. Twee troepenleverende landen, Zuid-Afrika en Tanzania, hadden op dat ogenblik een gespannen relatie met Rwanda. Naast hun officiële rol (interventie) dienden beide contingenten dan ook voor regionale afschrikking.

22 Met een aantal opmerkelijke troepenleveranciers. Zo levert de DRC, waar de grootste VN-missie ontplooid is, een bataljon troepen aan de VN-missie in buurland CAR. Ethiopië is momenteel de grootste troepenleverancier uit Afrika. Alle ingezette Ethiopische troepen bevinden zich in de directe buurlanden.

23 De Africa Union Mission in Somalia (AMISOM) bestaat uit meer dan 22.000 personen, de politie- en militaire componenten tezamen.

24 Deze grotendeels in de CAR ontplooid missie krijgt ondersteuning van Amerikaanse Special Forces. Zie: Paul Ronan, *The Kony Crossroads - President Obama's Chance to Define His Legacy on the LRA Crisis*, The Resolve, Washington, 2015

25 Cecilia Hull Wiklund, Gabriella Ingerstad, *The Regionalisation of Peace Operations in Africa - Advantages, challenges and the way ahead*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, 2015, p. 42

26 Uiteindelijk werden in 2014 troepen uit Tsjaad om die reden verwijderd uit MISCA, de vredesmacht van de AU in de CAR.

27 Dit geldt vooral voor Somalië. De contingenten uit Kenia en Ethiopië voeren eigen operaties uit en zijn voornamelijk gestationeerd in regio's van belang voor beide landen.

Een tweede probleem komt voort uit het feit dat meerdere staten op het continent troepen sturen naar risicovolle missies.²⁸ Het politieke krediet dat een dergelijke inzet oplevert, komt autoritaire staten goed uit. Belangrijke leveranciers zijn Ethiopië, Burundi, Rwanda, Tsjad en Oeganda. De deelname aan vredesmissies is ook financieel lucratief en biedt een oplossing voor het behoud van te omvangrijke militaire capaciteiten – wat, althans op de korte termijn, de interne stabiliteit in de hand werkt.²⁹ Demobilisatie zorgt in Afrika veelal voor problemen door de beperkte absorptiecapaciteit in andere onderdelen van de maatschappij.

Een derde probleem betreft de samenstelling en uitrusting van de contingents. Een probleem dat zich met name stelt bij de overname door de VN van operaties zoals recent in de CAR en Mali. Afrikaanse missies zijn – enkele uitzonderingen daargelaten – grotendeels afhankelijk van externe financiering en uitrusting.³⁰

In de loop van het voorbije decennium werd ook steeds duidelijker dat het bestaande interventiemodel zijn grenzen heeft bereikt. In de DRC, Zuid-Soedan, de CAR en Mali staan VN-missies onder permanente druk vanwege hun gebrek aan capaciteit om de burgerbevolking effectieve bescherming te bieden. Deze spanningen worden versterkt door regelmatige aantijgingen van wangedrag door blauwhelmen.³¹ Dit spanningsveld wordt dankbaar uitgebuit door politieke actoren, van gewapende groepen tot overheden, die op deze wijze de politieke rol van de missies kunnen inperken. Het laatste is bijvoorbeeld geschied met de VN-missie in de DRC.³² Langdurige vredesmissies lijken eerder situaties in stand te houden waarbij niemand uiteindelijk nog enige verantwoordelijkheid op zich durft te nemen en waarbij de voor conflictpartijen voordelige *status quo* behouden kan blijven.

Naast de deelname aan internationale of regionale missies bestaat er een groeiende schemerzone waarin een aantal Afrikaanse staten troepen inzetten. Dergelijke inzet wordt ook gekenmerkt door een toenemende complexiteit, waaronder het gebruik

28 Ty McCormick, 'Al-Shabab's Resilient Insurgency', *Foreign Policy*, Washington, 24 July 2015

29 Charles Ndayiziga, *Enjeux autour de l'intervention du Burundi en Somalie*, Egmont Institute, Bruxelles, 2013. De rechtstreekse voordelen uitgekeerd aan contingents (financiële *per diem*-vergoedingen) zijn vaak belangrijk en maken ook gevaarlijke missies als AMISOM populair – zoals het geval is voor Burundi. Er kunnen wel risico's ontstaan – zoals een eerdere staatsgreep in Ivoorkust (1999) of meer recent protesten in Kameroen – wanneer beloofde premies niet of te laat worden uitgekeerd.

30 De EU levert hier een belangrijke financiële bijdrage met de *African Peace Facility* (APF); zie hoofdstuk 3.

31 Recent voornamelijk in de CAR, waar ook het Franse (Sangaris) contingent onder vuur kwam te liggen, met belangrijke politieke gevolgen voor de geloofwaardigheid van de internationale aanwezigheid. De aantijgingen leidden uiteindelijk tot het ontslag van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris Generaal van de VN. Zie: Nick Cumming-Bruce, 'UN official says French learned early of abuse', *International New York Times*, New York, 15 October 2015

32 *Congo: ending the Status Quo*, International Crisis Group, Brussels, December 2014

van luchtstrijdkrachten.³³ De inzet van Afrikaanse troepen aan beide kanten tijdens de Tweede Congo-oorlog van 1998-2003 blijft tot nog toe de meest grootschalige. Inmenging van buurlanden in de DRC is nog steeds aan de orde van de dag. Meer recent kan worden gewezen op de inzet van Oegandese troepen in de Zuid-Soedanese burgeroorlog, aan de zijde van de regeringstroepen. Een ander voorbeeld is de inzet van de regionale *Multi-National Joint Task Force* in het bassin van het Tsjaad-meer (Nigeria-Kameroen-Niger-Tsjaad), waarbij vooral troepen uit Tsjaad actief worden ingezet in de betrokken landen.³⁴

Einde van een decennium van groei?

De stagnatie van de wereldeconomie en vooral de groeivertraging in China geven aanleiding tot bijstelling van de economische groeicijfers in Afrika.³⁵ Het continent blijft, enkele uitzonderingen zoals Ethiopië daargelaten, voornamelijk een exporteur van beperkt bewerkte grondstoffen. De dalende prijzen en productie leiden tot toenemende sociale spanningen. Duizenden ontslagen, een dalende begroting (in de DRC meer dan 10%), voortdurende bevolkingsgroei, inefficiënte landbouw, toegenomen schuldenlast en een gebrekkige economische diversificatie vormen een potentieel gevaarlijke mix. Staten als Nigeria, Algerije en Angola – allemaal landen met een belangrijke regionale rol, maar evenzeer lijdend onder grote interne instabiliteit – zijn *quasi*-volledig afhankelijk van de export van ruwe olie. Zuid-Afrika, de locomotief van Zuidelijk Afrika, kampt reeds jaren met een stagnerende groei en een diepe sociale crisis. Die sociale crisis vormde mede de aanleiding voor de recente golf van xenofob geweld, waardoor ook de bredere politieke rol van het land onder druk is komen te staan.³⁶ De toestroom van migranten naar Zuid-Afrika, net als naar Europa, is dan ook mede te wijten aan het voortdurend gebrek aan economisch perspectief voor hele generaties. De verslechterde economische situatie in Zuid-Afrika heeft dit uiteraard niet veranderd.

33 Steeds meer landen bouwen een vrij geavanceerde capaciteit uit. De Oegandese interventie in Zuid-Soedan vond o.a. plaats met luchtsteun van SU-30 toestellen en Mi-24 helicopters. In de Sahel-regio lijkt de voorkeur uit te gaan naar toestellen als de Embraer Tucano, die zowel een verkennings- als een grondaanvalscapaciteit heeft. Ook in de strijd tegen Boko Haram worden veelvuldig luchtmiddelen ingezet.

34 *African-led counter-terrorism measures against Boko Haram*, European Parliament Research Service, Brussels, March 2015. Deze laatste casus, evenals de inzet van troepen uit buurlanden in Somalië, is specifiek vanwege de externe interesse in terrorismebestrijding. Zo leveren Frankrijk, het VK en de VS een ondersteuning met inlichtingen, de inzet van *Special Forces* en onbemande platformen. Helene Cooper, 'To Aid Boko Haram Fight, Obama Orders 300 Troops to Cameroon', *International New York Times*, New York, 14 October 2015

35 Francois Soudan, 'L'Afrique frisonne', *Jeune Afrique No. 2857*, Paris, 17 Octobre 2015; *Sub-Saharan Africa - World Economic Prospects*, World Bank, Washington, June 2015

36 In 2008 en in het voorjaar van 2015 kende Zuid-Afrika een belangrijke explosie van xenofob geweld tegen migranten uit voornamelijk andere landen in Zuidelijk Afrika. T. Hamdziripi, 'Xenophobia in South Africa: dispelling myths, explaining the reality', *ISS Today*, 12 February 2015



Politieagenten van de Afrikaanse Unie-missie AMISOM. Foto: AMISOM Public Information.

De retoriek van groei heeft mede een situatie in de hand gewerkt waarbij aan de structurele economische problemen van het continent nauwelijks aandacht werd besteed. De mogelijkheden om onderwijs te volgen blijven veelal uiterst beperkt (ook in landen als Kenia), energieproductie en infrastructuur blijven ondermaats en ontoereikend, de transportsector loopt achter, terwijl de industriële en landbouwproductie worden gekenmerkt door inefficiëntie en te geringe productie. Het investeringsklimaat, de fiscale en andere wetgeving verdienen grondige aanpassing. Een deel van de oplossing van deze problemen zou gevonden kunnen worden in groeiende regionale integratie, maar dit blijft veelal een sterk theoretisch proces. En al bestaat er binnen de Afrikaanse Unie de intentie om deze problemen aan te pakken, de organisatie mist legitimiteit, daadkracht en eigen middelen.

Demografie, ontwikkeling & conflict

Het Afrikaanse continent kent de grootste demografische groei ter wereld. Meer dan de helft van de toename van de wereldbevolking tot 2050 vindt plaats op dit continent. De totale Afrikaanse bevolkingsomvang groeit van 1,2 miljard in 2015 naar 1,7 miljard in 2030 en naar 2,5 miljard in 2050.³⁷ Van de bevolking is 42% jonger dan

37 *World Population Prospects – The 2015 Revision. Key findings and advance tables*, United Nations, New York, 2015, p. 1

15 jaar.³⁸ Het gemiddelde geboortecijfer per vrouw bedraagt in sub-Sahara Afrika 5,5.³⁹ Uitschieters zijn landen in de Sahel-regio (bijvoorbeeld zeven geboortes per vrouw in Niger). Zuidelijk Afrika en Noord-Afrika kennen een lagere bevolkingsgroei.⁴⁰

De hoge geboortecijfers en jonge bevolkingen leggen een enorme druk op de sociale infrastructuur (onderwijs en gezondheidszorg) en relativeren de vaak hoge economische groei cijfers. Sub-Sahara Afrika (zonder Zuid-Afrika) vertegenwoordigt 80% van de Afrikaanse bevolking en 45% van het Bruto Nationaal Product (BNP).⁴¹ Een gevolg van de sterke bevolkingsaanwas is de hoge mate van werkloosheid en uitzichtloosheid voor vele al dan niet geschoolde Afrikaanse jongeren.⁴² De ervaring in Noord-Afrika met de Arabische Lente, wijst op de snelle politieke mobilisatie van een jonge hoogopgeleide bevolking.

Electorale en politieke spanningen

Electorale processen blijven een opmerkelijke en belangrijke bron van instabiliteit en politiek geweld op het Afrikaanse continent. De inzet is hoog; het winnende kamp krijgt de sleutels van de staat en de economie in handen, de verliezer blijft met lege handen achter. Het *'winner takes all'*-model geeft ook meteen de beperkingen aan van de institutionele hervormingen van de afgelopen jaren, veelal in zogenaamde *'post-conflict'* staten. Er werden weliswaar grondwettelijke beperkingen (wat betreft duur en aantal mandaten) ingevoerd, decentralisatie van politieke macht vond plaats, er zijn direct verkozen parlementen geïnstalleerd, vaak met omvangrijke bevoegdheden, maar in de meeste gevallen blijkt dat de uitvoerende macht duidelijk de controle behoudt.⁴³ Het presidentiële model met een hoge concentratie van politieke macht is nog steeds dominant. Daarnaast wijst onderzoek uit dat in die gevallen waar een daadwerkelijke overgang van politieke macht heeft plaatsgevonden – zoals in Ghana, Zambia en recentelijk Nigeria – de effectieve *'service delivery'* ondermaats blijft. Ondersteunende programma's en jaren van investeringen in *'governance reform'*, zoals *Security Sector Reform* (SSR), hebben slechts een beperkte invloed.⁴⁴ Corruptie is een belangrijke factor,

38 Lilli Sippel et al., *Africa's Demographic Challenges - How a young population can make development possible*, Berlin Institut für Bevölkerung and Entwicklung, 2011

39 Serge Michailof, *Africanistan*, Fayard, Paris, p. 28

40 Jakkie Cilliers, Julia Schüneman, *The future of intrastate conflict in Africa - More violence or greater peace?*, Institute of Security Studies, Pretoria, 2013

41 Serge Michailof, *op. cit.*

42 Jakkie Cilliers, Julie Schüneman, *op. cit.*

43 Nic Cheeseman, *Democracy in Africa*, New York, Cambridge University Press, 2015

44 Thierry Vircoulon, *Insights from the Burundian Crisis (I): An Army divided and losing its Way*, International Crisis Group, Brussels, 2 October 2015

omdat het de effectiviteit van nationale instellingen en sociale normen ondergraaft en politieke grieven versterkt.⁴⁵

Het electorale probleem doet zich momenteel voornamelijk voor in Centraal-Afrika.⁴⁶ Een decennium geleden werden moeizame vredesprocessen in de DRC en Burundi afgerond met verkiezingen. Hervormingen werden evenwel slechts in beperkte mate doorgevoerd en in beide landen aanvaardden de zittende machthebbers en hun omgeving geen alternatieven van de politieke macht. Hetzelfde geldt voor buurlanden als Rwanda, Angola, Oeganda en de Republiek Congo. Dit uit zich in allerlei pogingen om bestaande grondwettelijke beperkingen te schrappen. In Burundi dreigt het gehele *acquis* van het Arusha-proces te verdwijnen. Het land bevindt zich sinds enkele maanden opnieuw aan de rand van de afgrond en etnisch geïnspireerd geweld is in toenemende mate aanwezig; vooral dit laatste is bijzonder alarmerend. De DRC bevindt zich ook reeds meer dan een jaar in een fase van groeiende politieke spanningen en de regering leeft op gespannen voet met de internationale gemeenschap.

Meerdere staten, zoals Tsjaad, Kameroen, Angola, Zimbabwe, Oeganda en Algerije, hebben te kampen met vergelijkbare structurele problemen die een effectieve politieke transitie in de weg staan. Burkina Faso laat zien dat waar pogingen tot machtsbehoud falen door een sterke mobilisatie van oppositie en civiele maatschappij, transities uiterst fragiel blijven. De politieke constellatie in de desbetreffende landen is en blijft uiterst kwetsbaar. De belangen van betrokken partijen zijn dermate fundamenteel dat de zoektocht naar een nieuwe stabiliteit lang zal zijn. De veerkracht van politieke systemen gebouwd op nepotisme en patrimoniale netwerken valt moeilijk in te schatten. In die gevallen waar de uiteindelijke confrontatie vermeden wordt – zoals in Senegal met het vertrek van president Wade en in de nabije toekomst wellicht ook in Benin – kan een effectieve machtswisseling worden doorgevoerd. Bestuursaanpassing en de uitvoering van effectieve hervormingen blijken wel veel moeilijker.

Voor externe actoren zoals de VS en de EU is het steeds lastiger in deze complexe politieke situaties te handelen. Vaak wordt een beroep gedaan op regionale organisaties – met wisselend succes. De organisaties en de Afrikaanse landen die betrokken zijn bij hun activiteiten zijn vaak verdeeld of hebben uiteenlopende plannen. Soevereiniteit en niet-inmenging blijven leidende principes. Een belangrijke uitzondering is een vrij rechtlijnige aanpak van de AU in het geval van staatsgrepen.

45 *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, World Bank, Washington, 2011

46 Het lijstje van langzittende staatshoofden in de regio is indrukwekkend: Sassou Nguesso (Republiek Congo) sedert 1997 (voorheen tussen 1979 en 1992); Obiang Nguema (Equatoriaal-Guinea) sedert 1979; Paul Biya (Kameroen) sedert 1982; Idriss Deby (Tsjaad) sedert 1990; Paul Kagame (Rwanda) sedert 2000; Joseph Kabila (DRC) sedert 2001. In Gabon is het regime dan weer een dynastische voortzetting door de zoon van het Bongo-regime.

Regionaal

Noord-Afrika blijft kampen met een grote mate van politieke en sociale instabiliteit.⁴⁷ Egypte en Tunesië hebben te maken met georganiseerde kernen van gewapend verzet, die een grote invloed hebben op een belangrijke economische motor, het toerisme. Libië blijft, sinds de verdrijving van Khadaffi, een totaal geïmplodeerde staat die een voortdurende bedreiging vormt voor de regionale veiligheid. Marokko blijft vrij stabiel, evenals voorlopig de grote rivaal Algerije, dat in toenemende onzekerheid verkeert betreffende de noodzakelijke politieke transitie en generatiewisseling. De aanslepende spanningen tussen Marokko en Algerije laten zich voelen tot ver in het zuiden en hebben een negatieve invloed op politieke processen in de Sahel-regio.

In West-Afrika hebben de verkiezingen in Nigeria niet geleid tot de gevreesde implosie van het door Boko Haram en aanslepende Delta-problemen geteisterde land. De nieuwe regering moet beide crises dringend aanpakken, wat ook nodig is voor Nigeria om de regionale leiderschapsrol op zich te nemen. De Sahel is te kenmerken als een uiterst instabiele zone, die mede door het gebrek aan capaciteiten en politieke legitimiteit van de Sahel-staten een vrijhaven blijft voor een breed scala van criminele en terroristische organisaties – mede uit Libië. Ook buiten de Sahel bevindt zich een groep van overwegend zwakke staten. Landen als Guinée-Bissau zijn zeer aantrekkelijk voor internationale criminele netwerken.⁴⁸ In het bassin van het Tsjaadmeer worden Kameroen, Tsjaad en Niger geteisterd door de aanwezigheid van Boko Haram. De radicale beweging heeft ervoor gezorgd dat het conflict het afgelopen jaar is uitgegroeid tot een diepe regionale crisis.

Beide locomotieven van Zuidelijk Afrika, Zuid-Afrika en Angola, kampen met een diepe sociaal-economische crisis en, hoewel fundamenteel verschillend, ook met toenemende politieke spanningen. Daarnaast zijn er aanhoudende politieke crises in Lesotho, Madagaskar en Zimbabwe en toenemende spanningen in Mozambique. Zambia kampt dan weer met een zware economische crisis. Zuid-Afrika liep ook schade op met het xenofobe geweld, dat zijn voedingsbodemp vindt in de sociale crisis en in de aantrekkingskracht die het land desondanks blijft uitoefenen op inwoners uit naburige landen. De regio is verre van immuun voor zwaardere spanningen en regionale organisaties, met name SADC, worden verzwakt door de interne problemen van de lidstaten. Dit zal ook een impact hebben op naburige regio's; de DRC is lid van SADC en het blijft de vraag of de organisatie de leidende rol die het eerder opnam, nog zal kunnen waarmaken.

47 Daveed Gartensein-Ross et al., *The Crisis in North Africa, Implications for Europe and Options for EU Policymakers*, Clingendael Institute, The Hague, 2015

48 *Not just in transit - Drugs, the State and Society in West Africa*, West Africa Commission on Drugs, Geneva, June, 2014

In Oost-Afrika en de Hoorn blijft de instabiliteit voornamelijk geconcentreerd rond Somalië en de vervlochten conflicten in beide Soedans. Regionaal leiderschap wordt gedeeld door een steeds actiever Ethiopië en Kenia. Ethiopië ondergaat een grote economische transformatie en groeit uit tot dé centrale actor in de regio. Kenia is voornamelijk op economisch gebied de poort tot Oost- en een deel van Centraal-Afrika, maar gaat intern, zowel op politiek als sociaal vlak, gebukt onder sterke spanningen. Het land leeft ook met een permanente terreurdreiging. Oeganda speelt een belangrijke rol in Zuid-Soedan en als troepenleverancier, maar maakt zich ook opnieuw op voor verkiezingen, waarbij president Museveni – aan de macht sinds 1996 – zichzelf opnieuw zal opvolgen. Een ontwikkeling die belangrijke gevolgen kan hebben voor de conflicten in de Soedans is de recente toenadering tussen Soedan en Oeganda.⁴⁹ Op sub-regionaal vlak bleek de regio niet in staat een adequaat antwoord te bieden op de electorale crisis in Burundi – lid van de Oost-Afrikaanse gemeenschap (*East Africa Community*, EAC). Verdere regionale integratie werd ook tegengehouden door een grote interne verdeeldheid. Oost-Afrikaanse staten zijn ook steeds vaker betrokken in samenwerkingsverbanden met de Golfstaten. Troepen uit Soedan en vermoedelijk ook Eritrea nemen deel aan het conflict in Jemen.⁵⁰

De politieke en veiligheidssituatie in Centraal-Afrika wordt gedomineerd door de pogingen van zittende regimes zichzelf in stand te houden. Dit is mede een indicatie van de gebrekkige consolidatie van de staat en de slechts gedeeltelijke consolidatie van de vredesprocessen die aan de basis liggen van de huidige politieke constellatie. In Burundi dreigt een terugkeer naar het etnisch geïnspireerd geweld, mogelijk resulterend in een nieuwe burgeroorlog, en ook in de DRC lopen de spanningen hoog op en bestaat de kans op breder conflict dat het *acquis* van het voorbije decennium bedreigt. In de CAR lijkt de internationale gemeenschap, door aan te sturen op verkiezingen, een aanpak van de onderliggende oorzaken van conflict te negeren; het land blijft dan ook balanceren op de rand van een verdere implosie. Kameroen en Congo-Brazzaville worden geleid door geriatrische regimes die door een combinatie van repressie en de *buy-out* van een opportunistische oppositie in het zadel blijven. Deze landen staat bij het uiteindelijke verdwijnen van de regimes een moeizame transitie te wachten.

De gevolgen voor de EU

De verhoudingen tussen de EU en Afrika zijn van oudsher complex en gezien de ontwikkelingen op het continent en wereldwijd zal deze complexiteit alleen maar toenemen. Dit vraagt van de EU en haar lidstaten, waarvan een aantal een uitgebreide en complexe relatie met het continent onderhouden, een aanpak die de eenvoudige

49 *Sudan, Uganda: The End of Rivalry*, Stratfor, Austin, Texas, September 2015

50 *The Emirati Navy Arrives in Eritrea*, Stratfor, Austin, Texas, October 2015

retoriek overstijgt. Op strategisch niveau zal de invloed van Europa in Afrika eerder afnemen door de toenemende rol van andere internationale actoren, met name China, maar ook India, Brazilië en de VS. Voor Europa impliceert dit een aanpassing die niet overal – bijvoorbeeld in Frankrijk – even eenvoudig zal verlopen. De belangen van externe actoren vallen deels samen, maar zijn op economisch vlak vaak concurrerend. Meer nog dan vandaag het geval is, zullen Afrikaanse staten en regimes zich binnen dit veld actief gaan positioneren. Een bijkomende factor is dat de politieke en economische ontwikkelingen op het continent in complexiteit toenemen. Ook dit vraagt van Europa een versterking van de capaciteit om deze tendensen naar waarde te schatten. Er moet meer en vooral dieper met de verschillende krachten op het continent in dialoog worden getreden.

Naast deze gradueel tanende invloed in Afrika, mede versterkt door de interne zwakte van de EU, zal de invloed van de ontwikkelingen in Afrika op Europa blijven toenemen. Samen met Afrikaanse actoren zal gewerkt moeten worden aan beheersing van de demografische groei – die de draagkracht van gehele regio's overstijgt. Ook moet er worden geïnvesteerd in economische groeipolen. Migratie kan Afrika en Europa ten goede komen, maar daarvoor is momenteel een zeer beperkt draagvlak. Bovendien heeft het gevolgen op veiligheidsvlak als het zich omzet in gebrekkige integratie en hele groepen in de marginaliteit duwt. Beheersing van migratie en terrorisme zal evenwel niet leiden tot een duurzame relatie indien deze zich voornamelijk richt op een politieke en militaire aanpak – zoals ook blijkt in andere regio's. De aanpak zal breder moeten worden, maar dient op alle niveaus te worden gebaseerd op een grondig begrip van de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en op dialoog.

3 De geïntegreerde EU-benadering

Hans Merket

De grote diversiteit aan instrumenten en actiedomeinen die het buitenlands beleid van de Europese Unie omvat, is tegelijkertijd haar krachtbron en achillespees. Wat veiligheidsbeleid betreft speelt de EU een rol in de gehele conflictcyclus, van conflictpreventie, vredestiting en vredeshandhaving tot wederopbouw. Dit belangrijke comparatieve voordeel stelt haar in staat complexe problemen het hoofd te bieden, maar bemoeilijkt tevens de beleidscoherentie. Het verzekeren van samenhang tussen bevoegdheden, EU-instellingen en lidstaten is een oud zeer, niet het minst met betrekking tot het vaak afgeschermd en uitermate soevereiniteitsgevoelige Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensie Beleid.

De geïntegreerde benadering: over woorden...

De 'brede' of 'geïntegreerde' benadering (*comprehensive approach*) doemt daarom reeds lang op in het EU-beleidsdebat als ideaalbeeld om alle externe activiteiten op elkaar af te stemmen. Deze drift naar samenhang werd centraal gesteld in de constitutionele hervorming van het Verdrag van Lissabon en kreeg daarin ook een betere institutionele onderbouwing. Dit komt tot uitdrukking in de 'dubbele hoed' van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid tevens Vice-Voorzitter van de Europese Commissie – een rol die momenteel vervuld wordt door de Italiaanse Federica Mogherini – en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED) die ook de EU-Delegaties omvat.

In de loop van 2012, toen het stof omtrent deze vaak felbevochten wijzigingen wat ging liggen, werd een interinstitutionele werkgroep opgericht om de brede EU-aanpak te concretiseren. De toenmalige Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton legde de lat hoog en verklaarde resoluut dat “[w]e cannot succeed without this comprehensive approach – it is simply not enough to chase and deter pirates, not enough to try and do development when there is no security, not enough to try and provide economic support without a stable government”.⁵¹ Hoewel de abstracte terminologie van de geïntegreerde benadering in de Europese beleidsretoriek reeds een antwoord vormde op de meest complexe uitdagingen, duurde het uiteindelijk tot december 2013 alvorens een eerste

51 Catherine Ashton, *Statement on EEAS Review*, Strasbourg, 2013

poging werd ondernomen om dit te concretiseren, te weten de Gemeenschappelijke Mededeling van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie over 'De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties'.⁵² Deze werd vervolgens in mei 2014 'verwelkomd' – niet bekrachtigd – in de Conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken over de 'Brede aanpak van de EU'.⁵³ De ideeën die hierin worden uiteengezet, zijn op zich niet nieuw. Ze werden volgens de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie "de afgelopen jaren al in veel gevallen met succes toegepast, bijvoorbeeld bij het optreden van de EU in de Hoorn van Afrika, de Sahel en het gebied van de Grote Meren".⁵⁴ Met de brede aanpak wil de EU deze meer stelselmatig toepassen in haar externe optreden. Hiertoe wordt een werkwijze uiteengezet die het brede scala van zowel externe (diplomatie, handel, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp) als interne (visserijbeleid, energie, justitie) instrumenten tracht te bundelen in een meer coherente en efficiënte aanpak die synergie maximaliseert en tegenwerking vermijdt.

Deze methodologie start vanuit een interinstitutionele en interdepartementale analyse van de grondoorzaken van potentiële conflicten, de belangrijkste actoren, tendensen en de risico's van (het uitblijven van) actie van de kant van de Unie. Op basis daarvan wordt een gemeenschappelijke strategische visie ontwikkeld, die de basis vormt voor geïntegreerde EU-actie. Twee elementen staan hierbij centraal. Aan de ene kant systematiseert de brede aanpak processen en mechanismen die continue interactie en uitwisseling tussen vaak afgeschermdde beleidsgemeenschappen bevorderen. Dit is essentieel omdat de relevante expertise en inlichtingen vaak moeizaam de departementsmuren binnen en tussen EU-instellingen overstijgen. Het modelvoorbeeld hiervan is het *Crisis Platform* dat binnen de EDEO werd geïnstalleerd. In reactie op specifieke noden en crises komen in dit Platform alle betrokken EU-actoren bijeen, te weten crisisbeheersingsinstellingen zoals de EU Militaire Staf (EUMS), het *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD) en de *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), alsook vertegenwoordigers van Commissie-departementen zoals ECHO, DG DEVCO⁵⁵ en de *Service for Foreign Policy Instruments* (FPI). Gezamenlijk komen zij vervolgens tot een gemeenschappelijke analyse van het probleem en de definitie van een collectieve aanpak. Aan de andere kant beklemtoont de geïntegreerde benadering dat er geen blauwdrukken of standaardoplossingen bestaan. Het vertrekt daarom vanuit de logica van concrete situaties, waarbij ook beter gebruik dient te worden gemaakt van de EU-Delegaties.

52 Hoge Vertegenwoordiger en Europese Commissie, *Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties*, Brussel, 2013

53 *Conclusies omtrent de brede aanpak van de EU*, Raad Buitenlandse Zaken, 3312e zitting, Brussel, 2014

54 Hoge Vertegenwoordiger en Europese Commissie, *op. cit.*

55 ECHO = EU Humanitarian Aid and Civil Protection department; DG DEVCO = Directorate-General for International Cooperation and Development.



Humanitaire hulp van ECHO. Foto: European Commission DG ECHO.

In plaats van een visionaire strategie die *a priori* een stappenplan oplegt, stelt deze focus op beleidsprocessen en contextuele factoren een systematische aanpak voor die resultaten en gevolgen continu evalueert en de vooruitgang monitort. Een dergelijke aanpak is belangrijk omdat, in de woorden van de Commissie, “[t]here is rarely enough information to make decisions and choices with full confidence. It is often necessary to engage in a more complex process whereby analysis and assessment is continuous to allow adjustment when circumstances change and/or new information and insight comes to light”.⁵⁶ De brede benadering is erop gericht de troeven en capaciteiten van de EU op optimale wijze te bundelen, aangepast aan de specifieke noden van de gegeven situatie. Met een verbintenis op de lange termijn wil de EU bovendien de aandacht verleggen naar de preventie van conflicten.

Na vele verwoede pogingen de complexe connecties tussen uitdagingen en actiedomeinen in uiteenlopende concepten zoals ‘*fragility*’, de veiligheid-ontwikkelingsnexus, beleidscoherentie voor ontwikkeling enzovoorts⁵⁷ te vatten, is deze meer pragmatische aanpak beloftevol. De invloed van buitenlands beleid is

56 *Operating in Situations of Conflict and Fragility: An EU Staff Handbook*, European Commission, Brussels, 2014

57 Zie bijvoorbeeld: *Conclusies inzake het Antwoord van de EU op Onstabiele Situaties*, Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, 2831e zitting, Brussel, 2007; *Conclusies inzake Veiligheid en Ontwikkeling*, Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, 2831e zitting, Brussel, 2007; *Samenhang in het ontwikkelingsbeleid: Sneller vorderingen boeken om de millenniumdoelstellingen voor de ontwikkeling te bereiken*, Europese Commissie, Brussel, 2005

indirect, multidimensionaal en contextgebonden. Daarom kan samenhang niet van bovenuit afgedwongen worden door politiek correcte – maar vaak weinigzeggende – oproepen om beter samen te werken. Coherentie moet geoperationaliseerd worden door beleidsmakers met elkaar in contact te brengen, wederzijds begrip te genereren en continue feedback tussen beleidsformulering en -implementatie te bewerkstelligen. Dit is in essentie wat de geïntegreerde EU-benadering wil doen. In hun beknoptheid blijven zowel de Gemeenschappelijke Mededeling als de Raadsconclusies echter nogal vrijblijvend.

... en daden

De fundamenteën van een innovatieve aanpak zijn gelegd, maar grondige inspanningen zullen nodig zijn om deze te vertalen in operationele en procedurele termen naar alle niveaus van de intra- en interinstitutionele samenwerking. Drie pijnpunten illustreren dit concreet.

In de eerste plaats is het niet volledig duidelijk welk doel de brede benadering uiteindelijk dient. De titel van de Mededeling suggereert dat de klemtoon ligt op externe conflicten en crisissituaties, terwijl de Raadsconclusies stellen dat de principes van toepassing zijn op “het brede spectrum van het externe optreden van de EU”.⁵⁸ Deze onduidelijkheid roept vooral vragen op met betrekking tot de doelstelling van een betere preventie van conflicten. De EU heeft een uitgebreid systeem van conflictanalyse tot stand gebracht (met een conflictgevoelige *political economy*-analyse ontwikkeld door DG DEVCO en een door EDEO gelanceerde *light-touch Conflict Analysis Tool*)⁵⁹; bovendien activeerde de Unie een zesmaandelijks geïntegreerd *Early Warning System*. Het is echter niet duidelijk hoe deze systemen de beleidsvorming beïnvloeden in de relevante departementen, werkgroepen en beslissingscentra van de Commissie, de Raad en EDEO. Heldere rapportagelijnen en communicatiekanalen zijn nochtans van essentieel belang om de vooropgestelde focus op preventie te verwezenlijken.

Dit probleem komt duidelijk tot uiting in de implementatie van de regionale geïntegreerde strategieën die voornamelijk onder de impuls van de EDEO werden aangenomen, zoals de Strategie voor Veiligheid en Ontwikkeling in de Sahel; het Strategisch Kader voor de Hoorn van Afrika; het Strategisch Kader voor de Regio van

58 Raad Buitenlandse Zaken, *op. cit.*

59 Zie verder: *Guidance Note on the Use of Conflict Analysis in Support of EU External Action*, European External Action Service and European Commission, Brussels, 2013

de Grote Meren; en de Strategie voor de Golf van Guinea.⁶⁰ Eerder dan vooruitziende beleidskaders ontworpen om conflicten te voorkomen, trachten deze documenten *ex post* samenhang te bewerkstelligen tussen reeds bestaande en vaak losstaande initiatieven. Zo bleek de EU ondanks het aannemen van een Strategisch Kader voor de Hoorn van Afrika niet te zijn voorbereid op de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan en de daaropvolgende ineenstorting van het staatsbestel. Ook de Sahel Strategie bleek geen garantie voor een gemeenschappelijke aanpak van de crisis in Libië, met het mislukken van de militair-humanitaire operatie EUFOR Libya in 2011 als berucht dieptepunt.⁶¹

Ten tweede rust de contextuele benadering in grote mate op de mogelijkheid van zowel EU-Delegaties als de Speciale Vertegenwoordigers (EUSVs) (die amper vermeld worden in de Mededeling en in het geheel niet in de Raadsconclusies) om beleidsontwikkeling te voeren en de implementatie ervan te sturen. Beide kampen met tekortkomingen die hun bereik binnen het spectrum van het buitenlands beleid van de EU ernstig beperken. De voormalige Commissie Delegaties werden door het Verdrag van Lissabon omgevormd tot volwaardige EU-Delegaties. Voor het eerst in de geschiedenis van de Europese integratie beschikt de EU hiermee over één enkel contactpunt in derde landen en bij internationale organisaties voor haar volledige gamma aan bevoegdheden. Als een soort EU-‘antennes’ en -‘voelsprietten’ zijn deze ideaal gepositioneerd om de geïntegreerde benadering te vertalen naar het veld. Dit potentieel wordt echter slechts in beperkte mate benut. De aanzienlijke uitbreiding van hun bevoegdheden vond plaats zonder noemenswaardige toevoeging van middelen, met als gevolg een aanzienlijk gebrek aan capaciteiten en personeel. Dit is vooral problematisch in de voor hen eerder nieuwe domeinen van het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het GVDB. Op het Afrikaanse continent hebben deze Delegaties een lange geschiedenis met de implementatie van grootschalige ontwikkelingsprogramma's. Hoewel zij vandaag in essentie een politieke rol vervullen en in toenemende mate als EU-ambassades worden beschouwd, blijft hun organisatiestijl dan ook meer gekenmerkt door projectbeheer dan diplomatie. Daarenboven beschikken deze Delegaties over bijzonder weinig ruimte om eigen accenten te leggen en klagen zij dat hun input en advies onvoldoende in overweging wordt genomen door de instellingen in Brussel.⁶²

60 *Strategie voor Veiligheid en Ontwikkeling in de Sahel*, EEAS, Brussels, 2011; *Strategisch Kader voor de Hoorn van Afrika*, Raad Buitenlandse Zaken, 3124e zitting, Brussel, 2011; Hoge Vertegenwoordiger en Europese Commissie, *Gemeenschappelijke Mededeling over Een Strategisch Kader voor de Regio van de Grote Meren*, Brussel, 2013; *EU Strategie voor de Golf van Guinea*, Raad Buitenlandse Zaken, 3324e zitting, Brussel, 2014

61 De militaire operatie, die erop gericht was humanitaire hulp in het land te ondersteunen, werd uiteengezet in een Besluit van de Raad van 1 april 2011. Zie: *Besluit van de Raad inzake een militaire operatie van de Europese Unie ter ondersteuning van humanitaire hulpoperaties naar aanleiding van de crisissituatie in Libië (EUFOR Libië)*, Raad van de Europese Unie, Brussel, 2011. De operatie is nooit gelanceerd.

62 J. Wouters et al., *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, Directorate-General for External Policies of the European Parliament, Brussels, 2013

Daarnaast kan de Europese Unie Speciale Vertegenwoordigers aanstellen die een geografisch of thematisch mandaat uitoefenen onder het gezag van de Hoge Vertegenwoordiger. In de woorden van de voormalige Hoge Vertegenwoordiger Solana is de lijst van Speciale Vertegenwoordigers “*in part, also a list of where our foreign and security policy priorities lie*”.⁶³ In deze redenering zijn dit wat Afrikaanse veiligheid betreft dus de Sahel (Michel Dominique Reveyard-de Menthon), de Hoorn van Afrika (Alexander Rondos) en het vredesproces in het Midden-Oosten (Fernando Gentilini). In het kader van de toenemende tendens om regionale geïntegreerde strategieën op te stellen, bieden deze Speciale Vertegenwoordigers (SVs) een belangrijke meerwaarde. Ze kunnen de nationale coördinatie door de EU-Delegaties optillen naar en verbinden op het regionale niveau. Deze SVs zijn echter traditioneel GBVB-actoren en daarom minder vertrouwd met domeinen zoals ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp of handel. Daarenboven blijft de taakverdeling tussen deze Speciale Vertegenwoordigers en de EU-Delegaties vaak onduidelijk en de samenwerking beperkt.⁶⁴ Ondanks het bestaan van geïntegreerde strategieën voor de Sahel, de Hoorn van Afrika, de Grote Meren en de Golf van Guinea is er, met andere woorden, geen enkele EU-actor met een omvattende kennis van en focus op de omstandigheden en implicaties van het EU-beleid ter plekke. Zo blijft de geïntegreerde benadering zonder geïntegreerd leiderschap in haar essentiële vertaling naar de context waar het om draait.

Een derde pijnpunt betreft de beperkte integratie van het GVDB in de brede EU-aanpak. Onder druk van lidstaten die vreesden de controle hierover aan de geïntegreerde logica te verliezen, wordt deze bevoegdheid slechts terloops vermeld in beide basisdocumenten. Het afstemmen van het GVDB op andere beleidsdomeinen vormt nochtans één van de grootse uitdagingen voor het slagen van de geïntegreerde benadering. Met afgeschermd en vaak introverte instituties en procedures ontwikkelt het GVDB zich als een ‘*moving target*’ op het ritme van de uitdagingen die het aangaat.⁶⁵ Dit maakt het bijzonder moeilijk te vatten door coördinatie-inspanningen. Met de toenemende ‘civilisering’ van het GVDB, een betrokkenheid op de steeds langere termijn en een groeiende specialisatie in de hervorming van de veiligheidssector en capaciteitsopbouw, nemen de raakvlakken met vooral EU-ontwikkelingssamenwerking alleen maar toe. Civiele missies zoals EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Niger, EUBAM Libya en EUCAP Sahel Mali begeven zich op terreinen die reeds druk bezet zijn door

63 Javier Solana, ‘*Opening remarks*’ op het seminar met EU-Speciale Vertegenwoordigers, Brussel, 29 juni 2005

64 Uit een rapport van de Europese Rekenkamer blijkt dat slechts de helft van de ondervraagde EU-Delegatiehoofden zich adequaat geïnformeerd vindt over de activiteiten van de Speciale Vertegenwoordigers in hun regio. Zie: *The Establishment of the European External Action Service - Special Report No. 11*, European Court of Auditors, Brussels, 2014

65 Simon Stroß, *One Goal, Many Paths: The Promotion of Policy Coherence for Development in EU Policy Formulation*, Druck und Verlag: epubli GmbH Berlin, 2014

Commissie-gesteunde ontwikkelingsprojecten, met evidente risico's van fragmentatie, duplicatie en interinstitutionele spanningen.

De weg vooruit

In het licht van deze pijnpunten is het hoopgevend dat de geïntegreerde EU-benadering zichzelf niet presenteert als een in steen gehouwen dogma. “[H]et werk is niet af.”⁶⁶ De methodologie moet zich verder ontwikkelen en een antwoord bieden op veranderende prioriteiten en behoeften. Centraal hierin staat een jaarlijks actieplan waarin de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, uiteenzetten hoe, “op basis van concrete gevallen van landen en regio's, voortgang zal worden gemaakt met, uitvoering zal worden gegeven aan en verslag zal worden uitgebracht over de in de gezamenlijke mededeling en in deze Raadsconclusies opgenomen kernacties”.⁶⁷ Een eerste dergelijk actieplan werd in mei 2015 gepubliceerd.⁶⁸ Hoewel dit plan niet veel om het lijf heeft in termen van concrete maatregelen of verbintenissen, is het van belang doordat het zorgt voor stroomlijning van inspanningen gericht op een aantal thematische en geografische prioriteiten. Vier kernacties werden voor 2015 naar voren geschoven. Hierbij vormt vooral het betrekken van het GVDB in de geïntegreerde benadering een opvallende tendens.

In de eerste plaats wordt werk gemaakt van de richtlijnen omtrent de Gemeenschappelijke Kaderdocumenten (*Joint Framework Documents*, JFD). Volgens de methodologie van de brede aanpak zetten deze een gedeelde strategische visie uiteen voor alle acties (inclusief het GVDB) van de EU en haar lidstaten in een bepaald land, gebaseerd op een gemeenschappelijke contextanalyse waarin de EU-Delegaties en ambassades van de lidstaten een centrale rol spelen.

Een tweede prioriteit is de capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling. Dit vormt een uitbreiding op het zogenaamde ‘*Train and Equip*’-concept⁶⁹ en is erop gericht door middel van gecoördineerde GVDB- en ontwikkelingsinitiatieven partnerlanden en regionale organisaties beter in staat te stellen zelf crises te voorkomen en te beheersen. Uit recente ervaringen met GVDB-trainingsmissies in Mali en Somalië, alsook de inspanningen omtrent de Afrikaanse vrede- en veiligheidsarchitectuur (APSA), bleek dat duurzame en doeltreffende resultaten vaak uitblijven door een gebrek aan

66 Hoge Vertegenwoordiger en Europese Commissie, *op. cit.*

67 *EU Strategie voor de Golf van Guinea*, Raad Buitenlandse Zaken, 3324e zitting, Brussel, 2014

68 High Representative and European Commission, *Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises Action Plan*, Brussels, 2015

69 Thierry Tardy, *Enabling partners to manage crises From 'train and equip' to capacity-building*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 18 June 2015, p. 18

basisuitrusting in het partnerland. Deze tekorten variëren van schoeisel via uniformen tot voertuigen (de EU voorziet principieel niet in dodelijk [*lethal*] materiaal). Gezien de grote druk op het beperkte budget voor civiele GVDB-missies, kunnen andere externe financieringsinstrumenten (bijvoorbeeld het Financieringsinstrument voor Ontwikkelingssamenwerking, het Instrument betreffende Stabiliteit en Vrede en het Europees Ontwikkelingsfonds) hier soelaas bieden.

Deze instrumenten zijn echter ontoereikend voor een dergelijke ondersteuning van het GVDB. In het 2014-2020 meerjarig EU financieel kader moet minstens 90% van de uitgaven onder de OESO-criteria voor Officiële Ontwikkelingshulp vallen. Capaciteitsopbouw in de veiligheidssector is hiermee niet *a priori* uitgesloten, maar vereist per geval een specifieke uitzondering.⁷⁰ In dit verband is de Afrikaanse Vredesfaciliteit meer flexibel, omdat het als deel van het Europese Ontwikkelingsfonds, niet onder het algemene EU-budget valt. Het speelt op deze manier een belangrijke rol in de APSA-capaciteitsopbouw, maar zag het grootste deel van haar middelen voor 2014-2016 reeds opgeslokt door de financiële ondersteuning van de dure Afrikaanse Unie-operaties MISCA (Centraal Afrikaanse Republiek) en AMISOM (Somalië). Daarenboven mag deze regionale faciliteit niet gebruikt worden voor uitgaven op nationaal niveau. Zo werd, om deze beperking te omzeilen, het trainingcentrum van EUTM Somalia in de programmering van de Afrikaanse Vredesfaciliteit geportretteerd als een AMISOM-faciliteit. In april 2015 formuleerden de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger een aantal concrete suggesties om het bestaande instrumentarium aan te passen of uit te breiden, en de interactie met GVDB-missies en -operaties te verbeteren.⁷¹ Zo wordt er momenteel gewerkt aan voorstellen voor een nieuw toegewijd instrument – of een aanpassing van het bestaande instrumentarium – voor capaciteitsopbouw in de veiligheidssector, alsook aan een omvattend EU-strategisch kader voor de hervorming van de veiligheidssector.

Ook het derde prioriteitsdomein is gericht op een betere afstemming van GVDB-missies en -operaties met het geheel van EU-initiatieven. Onder de noemer 'transities' wil de Unie eerder en beter gecoördineerde planning voorzien tussen de EDEO, Commissie en lidstaten, om zo een vlottere overgang te verzekeren tussen de verschillende vormen van EU-betrokkenheid. Het is de bedoeling dat dergelijke transitiestrategieën volledig geïntegreerd worden in de planning van nieuwe en te herziene GVDB-missies. Dit is uiterst noodzakelijk, omdat resultaten vaak verloren gaan door gebrek aan een langetermijnvisie en opvolgingsactiviteiten nadat GVDB-interventies ten einde zijn gekomen. Zo heeft de operatie EUNAVFOR Atalanta reeds indrukwekkende resultaten

70 Zo werd het Instrument betreffende Veiligheid en Vrede bijvoorbeeld ingezet voor materiële steun aan civiele veiligheidsdiensten in Niger en Mali.

71 Hoge Vertegenwoordiger en Europese Commissie, *Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling - De partners in staat stellen crises te voorkomen en te beheersen*, Brussel, 2015

geboekt in het bestrijden van piraterij in de Indische Oceaan, maar blijft het gevaar zeer reëel dat dit fenomeen opnieuw de kop opsteekt zodra die operatie zou worden beëindigd. Enerzijds zijn de grondoorzaken van dit probleem aan land, met name de precaire staats- en veiligheidsstructuur en het gebrek aan legale economische kansen voor Somaliërs, onvoldoende aangepakt, anderzijds hebben de landen in de regio nog geen afdoende (maritieme) capaciteit opgebouwd om de taken van deze operatie over te nemen – ondanks de trainingsinspanningen van de EU via de EUCAP Nestor-missie. Ook wat betreft snelle ontwikkelingsinterventies ontbreken exit-strategieën. Het Instrument betreffende Stabiliteit en Vrede is bijvoorbeeld onontbeerlijk voor het herstellen van de noodzakelijke condities voor ontwikkelingssamenwerking, maar vaak is de opvolging gebrekkig of zelfs afwezig. Zo is uit een onafhankelijke evaluatie in 2011 van de steun die de Europese Commissie verleent aan conflictpreventie en vredesopbouw naar voren gekomen dat slechts in zeven van de 36 bestudeerde nationale en regionale strategiedocumenten (*Country Strategy Papers* en *Regional Strategy Papers*) een exit-strategie werd voorzien om de overgang naar langetermijnsinstrumenten te verzekeren.⁷²

Ten vierde worden nieuwe methodes ontwikkeld voor de snelle inzet van gemeenschappelijke (EDEO, Commissie, lidstaten) *field missions*. Dergelijke missies werden reeds eerder uitgestuurd voor *fact-finding* en *technical assessment* naar Mali, Mauritanië, Niger, Algerije en Libië. De bedoeling is nu deze *ad hoc*-praktijk te systematiseren en institutionaliseren. Dit is noodzakelijk om de verschillende sterktes en capaciteiten van de Unie op effectieve en proactieve wijze te benutten. Betere coördinatie zal bovendien helpen in het beperken van de “*unacceptable strain on the receiving host nation, causing confusion and some ambiguity of intent. [It] would show the EU in a better light, save money and favour more comprehensive planning*”.⁷³

Het beste testdomein voor de geïntegreerde EU-benadering is de praktijk en daarom geeft het actieplan vier geografische prioriteiten voor 2015 aan. Naast Centraal-Amerika en Afghanistan betreft het de Sahel en Somalië. In lijn met het in april 2015 aangenomen Regionaal Actieplan voor de Sahel ligt de klemtoon hier op de preventie van en strijd tegen radicalisering, het creëren van kansen voor de jeugd, migratie en mobiliteit, alsmede grensbeheer en de strijd tegen illegale handel en transnationale georganiseerde misdaad. Voortbouwend op het *Somali Compact* (2013) en het EU Strategisch Kader voor de Hoorn van Afrika (2011), richt de brede aanpak zich in dit land op het ontwikkelen van gedeelde (conflict)analyse en betere kennis van de situatie op het terrein, effectievere afstemmingen van de verschillende sterktes en capaciteiten van de EU (inclusief inspanningen wat betreft de capaciteitsopbouw voor vrede en ontwikkeling), en een voortgezet partnerschap met de Afrikaanse Unie.

72 *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace-Building*, Aide à la Décision Economique, Louvain-La-Neuve, Octobre 2011

73 *Annual 2013 CSDP Lessons Report*, European External Action Service, Brussels, March 2014

Tot slot, terwijl Ashton nog verkondigde dat “[w]e don’t need a new European security strategy: we have the comprehensive approach”,⁷⁴ pleit haar opvolgster Mogherini resoluut voor een nieuwe strategie: “Vertical and horizontal silos hamper the EU’s potential global role. And in a world of mounting challenges and opportunities this is a luxury we cannot afford. In a more connected, contested and complex world, we need a clear sense of direction. We need to agree on our priorities, our goals and the means required to achieve them. We need a common, comprehensive and consistent EU global strategy”.⁷⁵

Op de Europese Raad van juni 2015 kreeg Mogherini het formele mandaat om deze strategische reflectie te vervolgen en “te komen tot een algehele EU-strategie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid die uiterlijk in juni 2016 aan de Europese Raad wordt voorgelegd”.⁷⁶ Een belangrijke vraag is dan ook hoe deze reflectie en de uiteindelijke strategie zich verhouden tot de brede EU-aanpak. Die aanpak is in de eerste plaats een manier van samenwerken over de grenzen van instellingen, departementen en beleidsdomeinen heen. Zoals Mogherini het hierboven verwoordt ligt de essentie van een strategie bij het formuleren van en consensus vinden omtrent de algemene prioriteiten, doelstellingen en middelen om deze te bereiken. Op deze manier kunnen beide een complementair geheel vormen, met een veiligheidsstrategie die richting geeft aan en uitgevoerd wordt volgens de methodes en beleidsprocessen van de geïntegreerde EU-aanpak.

De geïntegreerde EU-benadering bevindt zich in een vroeg en vooralsnog experimenteel stadium. Het innovatieve hiervan ligt in de transitie van het conceptualiseren naar het operationaliseren van beleidscoherentie. Dit houdt aanzienlijk potentieel in, maar voortgezette inspanningen zijn nodig om de vooropgestelde focus op geïntegreerde beleidsprocessen en contextuele factoren te vertalen naar alle niveaus van het EU-institutionele bestel – in het bijzonder met betrekking tot het GVDB – alsook de samenwerking met de lidstaten. Een en ander moet voorkomen dat de geïntegreerde aanpak een lege politieke slogan wordt die een antwoord moet bieden op de meest uiteenlopende en complexe uitdagingen. Het ultieme doel van deze extra inspanningen moet liggen in het maximaliseren van de interactie tussen departementen, instellingen en lidstaten, zodat een vlottere uitwisseling van deskundigheid, expertise en *intelligence* mogelijk wordt. Dit zal vervolgens resulteren in een betere mix van alle beschikbare instrumenten van de EU en haar lidstaten, aangepast aan de noden en vereisten van elke specifieke situatie.

74 Geciteerd in: Damien Helly, Greta Galeazzi, *Avant la lettre? The EU’s comprehensive approach (to crises) in the Sahel*, European Centre for Development Policy Management, Maastricht, February 2015, p. 75

75 *The European Union in a changing global environment – A more connected, contested and complex world*, European External Action Service, Brussels, 2015, p. 3

76 *Conclusies van de Europese Raad*, Europese Raad, juni 2015

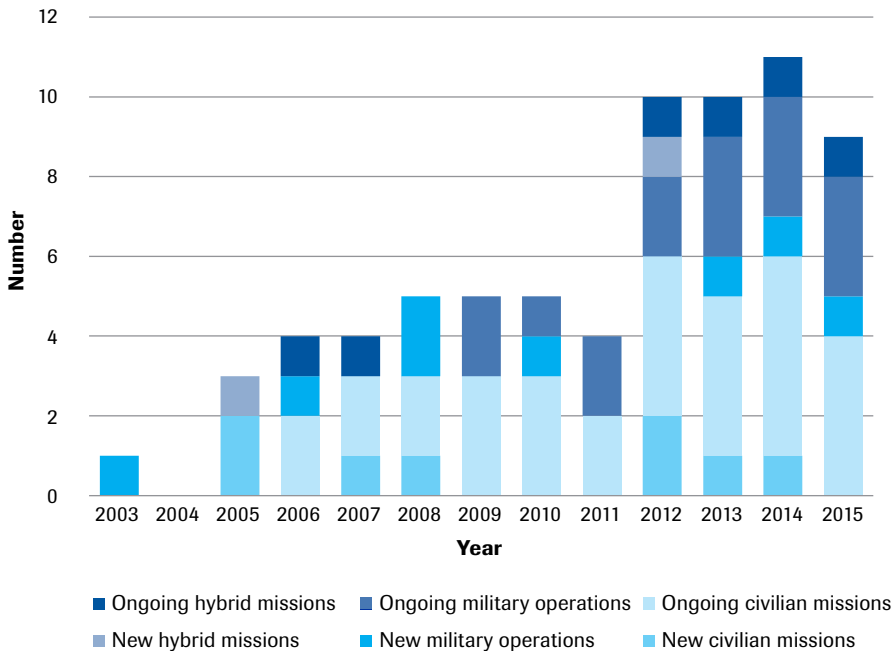
4 Het GVDB in Afrika

Minke Meijnders & Dick Zandee

GVDB operaties en missies in Afrika

Sinds de eerste militaire operaties en civiele missies onder het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (de voorloper van het GVDB) zijn gelanceerd is de EU erg actief op het Afrikaanse continent. De in 2003 gelanceerde operatie Artemis was de eerste operatie in Afrika, die de VN moest helpen de veiligheidssituatie in de Bunia-regio in de Democratische Republiek Congo te stabiliseren. Tussen 2003 en eind 2015 heeft de EU 18 missies en operaties (van de 34 in totaal) uitgevoerd in Afrika; negen zijn afgerond, negen daarvan zijn nog gaande. Afrika zal ook in de toekomst het meest waarschijnlijke operatiegebied van de EU zijn. Tal van factoren spelen daarbij een rol; de geografische nabijheid en het risico van *spill-over* effecten op Europa (in de vorm van terrorisme, georganiseerde criminaliteit, migratie), zorgen over de humanitaire situatie en historische banden als gevolg van voormalige koloniale relaties. Bovendien lijkt de EU over voldoende legitimiteit te beschikken door het brede karakter van zijn optreden.

Grafiek 1 Totaal aantal GVDB missies en operaties 2003-2015



Tabel 1 Voltooide GVDB missies en operaties in Afrika^a

Missie/operatie (land)	Type	Personeel ^b	Duur
Artemis RD Congo (DRC)	Militair	1968 ^c	2003
EUPOL Kinshasa (DRC)	Civiel	30	2005–2007
Support to AMIS (Sudan/Darfur)	Civiel/militair	47	2005–2007
EUFOR RD Congo (DRC)	Militair	2300 ^c	2006
EUPOL RD Congo (DRC)	Civiel	31	2007–2014
EUFOR TCHAD/RCA (Tsjaad/CAR)	Militair	3700	2008–2009
EUSSR Guinea-Bissau (Republiek Guinée Bissau)	Civiel	8	2008–2010
EUAVSEC South Sudan (Zuid-Sudan)	Civiel	34	2012–2014
EUFOR RCA (CAR)	Militair	750 ^d	2014–2015

a) Gegevens verkregen via de site van EDEO, tenzij anders aangegeven.

b) Maximale sterkte (gepland of gerealiseerd), alleen internationaal personeel.

c) SIPRI Multilateral Peace Missions Database

d) Thierry Tardy, *EUFOR RCA: tough start, smooth end*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2015, p. 17

Tabel 2 Huidige GVDB missies en operaties in Afrika^a

Missie/operatie (land)	Type	Personeel ^b	Sinds
EUSEC DRC (DRC)	Civiel	40	2005
EUNAVFOR Atalanta (Somalië)	Militair	1200	2008
EUTM Somalia (Somalië) ^c	Militair	155	2010
EUCAP Nestor (Djibouti, Somalië, Seychellen en Tanzania)	Civiel/militair	100	2012
EUCAP Sahel (Niger)	Civiel	56	2012
EUTM Mali (Mali)	Militair	550	2013
EUBAM Libya (Libië) ^d	Civiel	17	2013
EUCAP Sahel (Mali)	Civiel	80	2015
EUMAM RCA (CAR)	Militair	60	2015

a) Gegevens verkregen via de site van EDEO, tenzij anders aangegeven.

b) Maximale sterkte (gepland of gerealiseerd), alleen internationaal personeel.

c) Eerder vond deze trainingsmissie grotendeels plaats in Oeganda, begin 2014 is het hoofdkwartier verplaatst naar Mogadishu (Somalië).

d) Deze missie is sinds oktober 2014 teruggetrokken naar Tunesië, personeelssterkte is huidige sterkte.

Betreffende het aantal missies en operaties in Afrika, is er vanaf 2003 over het algemeen een stijgende trend waarneembaar (zie grafiek 1). Anders dan in andere delen van de wereld, waar de EU verhoudingsgewijs meer civiele missies ontplooid, worden er op het Afrikaanse continent net zoveel militaire operaties (8) als civiele (8) missies ontplooid (en 2 hybride). Het geografisch accent ligt daarbij vooral op de Sahel-regio en het gebied ten zuiden ervan (sub-Sahara) tot Centraal Afrika. De EU heeft missies en operaties ontplooid in de DRC (5, waarvan 1 nog gaande), Soedan, Zuid-Soedan, Tsjaad, CAR en een kleine trainingsmissie in Guinée-Bissau. In de Hoorn van Afrika is de EU ook actief; sinds 2008 patrouilleert de EU voor de wateren van Somalië in het kader van de anti-piraterij operatie Atalanta. Deze operatie wordt aangevuld door twee andere GVDB-missies. In 2010 lanceerde de EU een militaire trainingsoperatie (EUTM Somalia) in Somalië en in juli 2012 de civiele missie EUCAP Nestor, die de maritieme capaciteit in de regio moet versterken (praktisch is het een civiel-militaire missie). In de afgelopen jaren is de EU ook actief in Niger, Mali (met zowel een militaire als een civiele trainingsmissie) en Libië. De meest recente operatie is op maart 2015 ontplooid in de Centraal-Afrikaanse Republiek.

De lopende EU maritieme operatie in de Middellandse Zee – EUNAVFOR Sophia – is in dit overzicht niet opgenomen, hoewel deze direct verband houdt met de *spill-over* effecten van de instabiliteit in Noord-Afrika en Libië in het bijzonder. De operatie is nauw verbonden met de Europese grensbewaking en dus primair in dienst van versterking van de veiligheid in Europa. Dit aspect komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

Militaire EU-operaties zijn bijna altijd (flink) groter van omvang dan civiele en hybride EU-missies. Dit geldt ook voor het Afrikaanse continent. De grootste operaties waren bijvoorbeeld operatie Artemis en EUFOR Congo. Voor beide operaties in Congo werden zo'n 2000 militairen ingezet. Voor EUFOR Tsjaad/CAR werden zelfs 3700 militairen ingezet. De trend van de laatste jaren is evenwel dat in EU-operaties minder militairen worden ingezet, vooral omdat de EU zich meer richt op training en assistentie. De nieuwste militaire EU-operatie in Afrika (EUMAM RCA) heeft een omvang van 60 militairen. Voor civiel personeel in missies geldt dat door de jaren heen het aantal redelijk stabiel is, waarbij twee capaciteitenopbouwmissies (EUCAP Nestor en EUCAP Sahel) een opwaartse trend laten zien.

De civiele EU-missies in Afrika zijn over het algemeen langer van duur dan de militaire operaties (zie tabel 3). De langst lopende missie (EUSEC DRC) loopt al ruim 10 jaar, maar de meeste missies vallen in de 1 tot 5 jaren categorie. Van de vier voltooide militaire operaties duurden er drie korter dan een jaar, de langste (EUFOR TCHAD/RCA) duurde iets langer dan een jaar. Het betrof operaties in hogere delen van het conflictspectrum, gericht op stabilisatie en/of als 'brug' voor andere organisaties. Ze waren relatief groot van omvang met 750-3700 ingezet personeel. De twee militaire trainingsmissies die al enige tijd lopen (EUTM Somalië en EUTM Mali) zijn allebei redelijk klein van

omvang (≤ 550 personeel) en bevinden zich relatief laag in het geweldsspectrum. Er lijkt aldus sprake van een correlatie tussen de duur van een GVDB-operatie en het type mandaat: de duur van de operatie is omgekeerd evenredig aan het risico dat genomen wordt.⁷⁷ De enige uitzondering lijkt hierop operatie Atalanta; deze loopt al enige tijd, maar is geen trainingsmissie en wel redelijk robuust van karakter. Daarnaast valt nog te bezien of en hoe EUMAM RCA past binnen deze trend; het is een kleine militaire trainingsmissie en loopt vooralsnog niet langer dan een jaar.

Tabel 3 Totale duur van GVDB missies en operaties^a

	≤ 6 maanden	6 maanden – 1 jaar	1-5 jaren	5-10 jaren	≥ 10 jaar
Voltooide militaire operaties	2	1	1		
Gaande militaire operaties		1	1	2	
Voltooide civiele missies			4	1	
Gaande civiele missies		1	3		1

a) De hybride missies zijn in deze tabel onder (civiele) missies opgenomen.

De EU heeft veel verschillende typen operaties en missies uitgevoerd in Afrika: politiemissies, stabilisatie-operaties, missies gericht op SSR, grensbewakingsmissies, et cetera. Het Afrikaanse continent vormt in dit opzicht als het ware een testgebied voor GVDB-activiteiten.⁷⁸ De EU laat wat betreft de civiele missies een constant beeld zien; de missies zijn voornamelijk gericht op training, opleidingen en assistentie. Voorbeelden hiervan zijn politiemissies (EUPOL Kinshasa en EUPOL RD Congo) en SSR-missies (EU SSR Guinée-Bissau, EUCAP Sahel Niger). Daarnaast ontplooit de EU meer specifieke missies, zoals een luchtvaartbeveiligingsmissie in Zuid-Soedan (EUAVSEC South Sudan) en een grensbewakingsmissie in Libië (EUBAM Libya).

Wat betreft de aard van militaire operaties is er een kleine verschuiving zichtbaar. Eerdere operaties waren gericht op stabilisatie en ondersteunden veelal andere vredesoperaties. Zo moest operatie Artemis in 2003 de veiligheidssituatie stabiliseren voordat een VN vredesmacht zou arriveren. In de periode 2005-2007 ondersteunde de EU met een hybride civiel-militaire missie de missie van de Afrikaanse Unie in Soedan/Darfur. Ook twee andere reeds ontplooid operaties dienden ter ondersteuning van

77 Thierry Tardy, *op. cit.*, p. 134

78 R.G. Whitman, 'The EU and Sub-Saharan Africa', in: Sven Biscop, R.G. Whitman, *The Routledge handbook of European Security*, Routledge, London, 2012

andere vredesmissies. EUFOR RDC moest de VN-missie MONUC tijdens verkiezingen in het land ondersteunen en EUFOR Tschad/RCA was bedoeld als tijdelijke 'brug'-operatie voordat VN troepen zouden komen. Afgezien van de laatstgenoemde, zijn de militaire operaties na 2010 vooral gericht op training en het adviseren van het veiligheidsapparaat. De eerste militaire trainingsoperatie werd gelanceerd in Somalië, waar de EU in het kader van EUTM Somalia tot nu toe al meer dan 4000 Somalische militairen opleidde. Daarna volgde in 2013 een vergelijkbare operatie in Mali (EUTM Mali) en in 2015 de militaire adviseringsoperatie EUMAM RCA in de Centraal-Afrikaanse Republiek. Deze operaties hebben heel specifiek een trainingsmandaat en sluiten elke vorm van deelname in de gewapende strijd uit. De EU heeft laten zien diverse missies en operaties te kunnen inzetten in Afrika. De focus op capaciteitsopbouw lijkt steeds meer centraal komen te staan in zowel GVDB militaire operaties als civiele missies.⁷⁹ Toch heeft de EU tegelijkertijd ook aangetoond flexibel te kunnen zijn qua mandaat en elke missie of operatie aan de specifieke behoeftes van het land aan te kunnen passen.

Toekomst van het GVDB in Afrika

Gegeven de politieke en sociale instabiliteit in o.a. de Sahel-regio, Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika, zal de vraag naar crisisbeheersingsoperaties in Afrika naar verwachting eerder toenemen dan afnemen (zie H.2). Met name fragiele en falende staten vormen een uitdaging voor de EU. Om deze reden zal capaciteitsopbouw in de brede veiligheidssector in de toekomst dan ook een belangrijke plaats blijven innemen, met name door middel van hybride (vooral SSR) en civiele missies. Het accent zal daarbij komen te liggen op kleinschalige missies, met advies op het (hogere) management- en organisatieniveau. De EU beschikt naast een breed palet aan instrumenten (civiele, militaire en communautaire middelen) ook over ruime ervaring op dit gebied en is daarmee goed geëquipeerd dit type missie uit te voeren.

Militaire operaties blijven naar verwachting sterk gericht op de opbouw van lokale capaciteiten via training en andere vormen van ondersteuning. Daarnaast valt te verwachten dat Afrikaanse organisaties (zoals de AU) en de VN een beroep zullen doen op hoogtechnologische 'niche'-capaciteiten om lacunes te vullen waarin niet-Europese troepenleveranciers niet kunnen voorzien.⁸⁰ De inzet van de Nederlandse inlichtingencapaciteit in Mali (voor MINUSMA) is hiervan een voorbeeld. Het valt zeker niet uit te sluiten dat de VN ook aan de EU kan vragen om te interveniëren in situaties van grove schendingen van mensenrechten, oorlogsmisdaden of humanitaire noodsituaties. Dergelijke operaties (ook wel aangeduid als *initial entry*) zullen

79 Thierry Tardy, *op. cit.*, p. 134

80 Luc van der Goor et al., 'Vredesoperaties in een veranderende wereld', in: *Een wankele wereldorde - Clingendael Strategische Monitor 2014*, Clingendael Instituut, Den Haag, juni 2014

hoger in het geweldsspectrum zijn. Het toenemend gebruik van zwaardere wapens, bermbommen en andere geweldsmiddelen (zie H.3) zal daarbij hoge(re) eisen stellen aan EU militair optreden. Er moet rekening worden gehouden met vereiste inzet van zwaarder materieel en meer vuurkracht die nodig zullen zijn voor escalatiedominantie. Door verdere toename van dreigingen van bermbommen en (terroristische) aanslagen blijft *force protection* een hoge prioriteit.⁸¹

Veel van de conflicten in Afrikaanse landen kennen een complexe mix van grondoorzaken. Aanpak van dergelijke crises behoeft daarom een langetermijnbenadering zoals aangegeven in de eind 2013 uitgebrachte Gemeenschappelijke Mededeling van de HV en de Commissie over 'De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties' (zie H.3). Een langetermijnaanpak begint evenwel vaak met de inzet van militaire en civiele GVDB-middelen. De blijvende roep om inzet van militairen, politie en andere civiele actoren staat echter op gespannen voet met de afnemende bereidheid van Europese lidstaten personeel voor GVDB-operaties te leveren (vooral wat betreft militairen). Dit heeft enerzijds financiële redenen: door daling van de defensiebudgetten zijn minder militaire capaciteiten beschikbaar; operaties kunnen minder lang worden 'volgehouden'. Anderzijds lijkt sprake van een algemene 'interventiemoehheid', die zijn intrede deed na langdurige betrokkenheid van Europese lidstaten in Afghanistan en Irak.⁸² Een complicerende factor hierbij is de verwachting dat de omstandigheden waarin toekomstige operaties plaatsvinden steeds gevaarlijker worden. Dit leidt niet alleen tot steeds hogere eisen op het gebied van *force protection* (zelfs voor trainingsmissies), maar werpt tevens de principiële vraag op of de EU-lidstaten bereid zijn capaciteiten in te zetten voor missies in het hogere deel van het geweldsspectrum. De *EU Battlegroups*, de permanente militaire snelle reactie-eenheden van de Unie die sinds 2007 paraat staan, zijn tot nog toe niet ingezet – terwijl in crisissituaties zoals in Mali of de Centraal-Afrikaanse Republiek juist behoefte bestond aan snelle inzet van gevechtstroepen. Politieke wil is hier doorslaggevend; dat zal ook in de toekomst zo zijn.

De meeste conflicten in Afrika beperken zich niet tot de landsgrenzen, maar zijn transnationaal van aard. Aanpak van deze crises vraagt daarom niet alleen een geïntegreerde benadering, maar ook een regionale aanpak. De EU erkent dit en tracht regionale geïntegreerde strategieën op te zetten (zie H.3). Voor wat betreft de GVDB-operaties roept dit wel de vraag op of militaire operaties en civiele missies beperkt moeten blijven tot nationaal grondgebied zoals meestal het geval is. Zelfs EUCAP Sahel Niger, oorspronkelijk bedoeld als een bredere regionale missie, is nu vooral gericht op

81 Zie onder meer: Margriet Drent, Rob Hendriks, Dick Zandee, *op. cit.*

82 Tim Haesebrouck en Melanie van Meirvenne, 'EU-geleide crisismanagement-operaties: minder, kleinschaliger en pragmatischer', *Internationale Spectator*, Den Haag, december 2013, 67, p. 12

de opbouw van de Nigerese veiligheidssector.⁸³ Een belangrijke factor die een meer transnationale inzet van GVDB-activiteiten in de weg staat is het VN-mandaat dat in de EU een noodzakelijke voorwaarde is voor het lanceren van militaire operaties. Deze mandaten beperken zich tot de nationale soevereine grenzen van een staat en verhinderen daarmee de transnationale opzet van crisisbeheersingsoperaties als onderdeel van een bredere regionale aanpak.

Vanwege het gevaar van *spill-over* effecten ontplooit de EU steeds meer activiteiten die gericht zijn op de interne veiligheid, zoals terrorismebestrijding en grensbewaking. Hier komen externe veiligheid (oorzaken) en interne veiligheid (gevolgen) samen.⁸⁴ Mandaten voor externe (GVDB-) operaties staan in toenemende mate onder invloed van interne veiligheidsdoelstellingen. De militaire trainingsoperatie EUTM Mali heeft als expliciete doelstelling 'georganiseerde misdaad en terroristische dreigingen te neutraliseren'.⁸⁵ In het mandaat van EUCAP Sahel Niger staat het bestrijden van terrorisme als één van de doelstellingen genoemd. In het recent opgestelde regionaal actieplan van de EU voor de Sahel-regio legde de EU de nadruk op het verhogen van de veiligheid door de strijd aan te gaan tegen terrorisme, illegale handel, radicalisering en gewelddadig extremisme. Zo besloot de Raad de missie EUCAP Sahel Niger te versterken om illegale immigratie te voorkomen en de daarmee verband houdende criminaliteit te verminderen.⁸⁶ Een ander duidelijk voorbeeld vormt de missie EUBAM Libië, die erop gericht is illegale migratie richting Europa tegen te gaan door de Libische autoriteiten te helpen met het beveiligen van de grenzen. Op zichzelf is het een begrijpelijke ontwikkeling dat de EU meer inzet op eigen veiligheidsdoelstellingen, alleen al als een poging om de bereidheid onder EU-lidstaten voor deelname aan missies te verhogen. Tegelijkertijd moet er voor worden gewaakt deze doelstellingen al te veel te prioriteren, omdat het tot argwaan kan leiden bij de ontvangende staat, die dan verdere samenwerking kan weigeren, waarmee het onmogelijk wordt de missie (verder) te ontplooiën.

Voor de EU neemt het belang van samenwerking met (sub)regionale organisaties als ECOWAS en de AU toe. Het doel is om deze organisaties beter in staat te stellen zelf crises in de regio te voorkomen en te beheersen. Er lijkt, zoals eerder opgemerkt in de verdiepingstudie "Vredesoperaties in een veranderde wereld" van de Clingendael Monitor 2014, een zekere werkverdeling te zijn ontstaan waarbij Afrikaanse partners de

83 Nicoletta Pirozzi, 'The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon', *European Foreign Affairs Review*, 2015, p. 300

84 Voor uitgebreide bespreking hiervan, zie: Dick Zandee et al., 'De relatie tussen externe en interne veiligheid'; in: Jan Rood et al., *Clingendael Strategische Monitor*, Clingendael Instituut, Den Haag, 2014, pp. 69-140

85 *EUTM Mali, Europese Dienst Extern Optreden*, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/index_en.htm

86 *EUCAP Sahel Niger moet helpen illegale migratie te voorkomen*, Raad van de Europese Unie, mei 2015

'boots on the ground' leveren en de EU met name de tijdelijke en aanvullende speciale capaciteiten levert.⁸⁷ Samenwerking met Afrikaanse partners blijkt echter niet zonder problemen te verlopen, zoals reeds opgemerkt in voorgaande hoofdstukken. Enerzijds creëert het politieke problemen doordat het ingrijpen van buurlanden toornit aan de neutraliteit van een missie en conflictsituaties vaak nog complexer maakt. Anderzijds zijn er praktische problemen rondom onvoldoende basisuitrusting en financiering van de missies. Afgezien hiervan, is er ook principiële kritiek op het 'outsourcing'-model. Gezien de huidige dreigingen waarmee de EU te stellen heeft en die deels hun oorsprong vinden op het Afrikaanse continent, zou de EU bereid moeten zijn zelf meer bij te dragen; hetzij door zelf missies te ontplooiën ten tijde van crises, hetzij door een serieus partnerschap aan te gaan met deze subregionale organisaties die verder gaat dan financiële ondersteuning.⁸⁸

Samenwerking: problemen en verbeteringen

De geïntegreerde benadering, zoals uiteengezet in H.3, vereist verdieping van de samenwerking tussen alle betrokken EU-actoren, binnen en buiten het GVDB. Hierbij zijn vier gebieden te onderscheiden: de samenwerking tussen het operationele ('het veld') en strategische (Brussel) niveau; de interactie tussen de verschillende Europese actoren onderling; de planning en aansturing van GVDB-operaties; en, tenslotte, de gevolgen van de toenemende verstrengeling van externe en interne veiligheid.

Samenwerking 'veld'-Brussel

Op dit gebied heeft de EU in de afgelopen jaren voortgang gemaakt (zie H.3). Het GVDB heeft hiervan ook de vruchten geplukt. Zo is de coördinatie tussen EU-Delegaties, die een belangrijke rol spelen in conflictpreventie, *early warning en crisis response*, en GVDB-actoren verbeterd. De meeste GVDB-missies in Afrika hebben een *liaison officer* in de EU-Delegaties. Deze manier van coördinatie werkt bijvoorbeeld in het voordeel van het functioneren van EUCAP Sahel Niger, waar goede samenwerking plaatsvindt tussen de EU-delegatie en de missie. In sommige gevallen schoot samenwerking echter tekort, zoals in het geval van EUAVSEC South Sudan.⁸⁹ De Delegaties kampen over het algemeen met een gebrek aan capaciteiten en personeel, en zijn voor hun functioneren erg afhankelijk van de *Head of Delegation* (HoD). Daarnaast is er specifiek in de Afrikaanse context een gebrek aan expertise op het gebied van de nexus veiligheid-ontwikkeling, wat het operationaliseren van de geïntegreerde benadering lastig maakt.

87 Luc van der Goor et al., *op. cit.*

88 R. Gowan, N. Witney, *Why Europe must stop outsourcing its security*, European Council of Foreign Relations, London, 2014

89 Nicolette Pirozzi, *op. cit.*

Dit zou aanzienlijk verbeterd kunnen worden als er meer en beter wordt samengewerkt met de EU Speciale Vertegenwoordigers en Brussel, in het bijzonder met DG DEVCO, wat voornamelijk moeizaam verloopt (zie H.3). Daarnaast zou meer specifieke militaire expertise gewenst zijn in de EU-Delegaties, te denken valt aan permanente militaire attachés.⁹⁰

Interactie tussen EU-actoren

De EU Speciale Vertegenwoordigers dragen bij aan de zichtbaarheid van de EU in de wereld en fungeren als 'ogen en oren' voor de Europese instituties in crisisgebieden, in o.a. de Hoorn van Afrika en de Sahel-regio. Ook wordt van hen verwacht dat zij bijdragen aan de coördinatie tussen de verschillende EU-actoren in het veld, ook specifiek met GVDB-actoren. Eerder waren de SVs als het ware geïntegreerd in de commandostructuur van civiele GVDB-missies, waarbij het hoofd van de missie rapporteerde aan de SVs. Nu is hun rol meer beperkt tot het geven van politiek advies aan de leiding van zowel missies als operaties.⁹¹ Coördinatie tussen de verschillende EU-instituties blijkt lastig, omdat de SVs geen formele bevoegdheid hebben voor de activiteiten van EDEO en de Commissie. Dit heeft in het geval van de Sahel tot fricties geleid tussen de EUSV en de Sahel-coördinator van EDEO.⁹² Zoals gezegd blijft ook de samenwerking tussen de EU-Delegaties en de SVs beperkt. Verbeterde samenwerking en een duidelijkere positie van de EUSV ten opzichte van EDEO en andere actoren zou helpen om de meerwaarde van de EUSV te vergoten.

In Brussel hebben nieuwe mechanismen als de *Crisis Management Board* en het *Crisis Platform* de samenwerking tussen de verschillende crisisbeheersingsactoren wel verbeterd, maar ze hebben de structurele barrières tussen EU-instituties niet kunnen overbruggen. Het *ad hoc* gebruik van het *Crisis Platform* bemoeilijkt de overgang tussen de korte-termijn *crisis response* van GVDB-structuren en langetermijnactiviteiten van de Commissie.⁹³

Civiel-Militair Hoofdkwartier

Op Brussels niveau vormt de interinstitutionele samenwerking nog altijd één van de grootste obstakels voor de geïntegreerde benadering (zie H.3). Maar ook binnen de

90 Damien Helly, Greta Galeazzi, *op. cit.*, p. 70

91 Dominik Tolksdorf, 'Diplomacy at the Individual Level: The Role of the EU Special Representative in European Foreign Policy', in: J.A. Koops, G. Macaj, *The EU as a diplomatic actor*, Palgrave Macmillan, London, 2015

92 Nicole Koenig, *Resetting EU External Action: Potential and Constraints*, Jacques Delors Instituut, Berlin, 2015, p. 125

93 *Ibid.*

GVDB-structuren zelf blijft interne samenwerking lastig, met name tussen het CMPD en CPCC in de planningsfase. Dit staat snelle lancering van missies in Afrika in de weg.⁹⁴ De oplossing ligt in de integratie van de plannings- en aansturingcapaciteiten door alle bestaande structuren onder te brengen in een permanent operationeel EU hoofdkwartier (*Operation Headquarters*, OHQ) in Brussel.⁹⁵ Een dergelijk hoofdkwartier, dat kan bestaan uit civiele en een militaire afdelingen onder hetzelfde dak, kan garanderen dat militaire operaties en civiele missies vanaf de eerste planning nauw worden afgestemd.⁹⁶ Het argument van NAVO-duplicatie zoals gehanteerd door het Verenigd Koninkrijk, is achterhaald. Het gaat immers specifiek om versterking van de *comprehensive approach*, waarvoor de EU het comparatieve voordeel heeft van de eigen inzet van militaire én civiele middelen.

Nexus externe-interne veiligheid

De erkenning van de nexus interne-externe veiligheid heeft geleid tot meer intensieve samenwerking tussen de GVDB- en de *Freedom-Security-Justice* (FSJ)-actoren. Dit is in 2015 zeer zichtbaar geworden met de lancering van de GVDB-operatie EUNAVFOR-Mediterranean, die ten doel heeft mensensmokkel en *human trafficking* vanuit Libië richting Europa tegen te gaan. De eerste fase, begonnen op 22 juni 2015, was gericht op identificatie en monitoring van criminele netwerken en *trafficking* patronen. In de tweede fase is het toegestaan boten van smokkelaars te onderzoeken en in beslag te nemen. Met de start van de tweede fase is de naam van de operatie veranderd in EUNAVFOR Sophia. Met deze militaire operatie is het GVDB-instrument nu ook ingezet om de directe effecten van instabiliteit in Afrika aan te pakken. Hiermee is ook de civiel-militaire samenwerking in een ander daglicht komen te staan. Ging het in het verleden om samenwerking tussen militaire en civiele actoren in crisisgebieden, nu gaat het tevens over concrete interactie tussen militaire GVDB-actoren en civiele actoren in het FSJ ressort. Operatie Sophia werkt zeer nauw samen met de Frontex-operatie Triton.⁹⁷ Het GVDB bevindt zich met deze operatie op het snijvlak van externe en interne veiligheid.⁹⁸

94 Nicolette Pirozzi, *op. cit.*

95 Margriet Drent, Dick Zandee, *Breaking Pillars - Towards a civil-military security approach for the European Union*, Clingendael Institute, The Hague, 2010

96 Naast het bestaande CPCC zou er dan een Military Planning and Conduct Capability moeten komen. Zie: Margriet Drent, Dick Zandee, Eva Maas, *Defence matters: more urgent than ever*, Clingendael Institute, The Hague, 2015

97 Beide operationele hoofdkwartieren bevinden zich op het Italiaanse commandocentrum te Santa Rosa (nabij Rome); informatie wordt gedeeld en men werkt samen bij reddingsacties.

98 *EU's naval mission in Mediterranean sets precedents*, International Institute for Strategic Studies, London, October 2015

Maar ook in de traditionele GVDB-missies en -operaties wordt meer samengewerkt met Europese agentschappen. In de Afrikaanse context kan de nauwe betrokkenheid van Frontex tijdens zowel de plannings- als uitvoerfase van EUBAM Libya als voorbeeld worden genoemd. Ook is er samenwerking met Interpol, bijvoorbeeld in het geval van EUNAVFOR Atalanta, waar verzamelde data uit de missie wordt verspreid via de kanalen van Interpol. Samenwerking met Europol gebeurt tot nu toe in mindere mate; er zijn eerste stappen gemaakt, maar voornamelijk niet op het Afrikaanse continent. Toch zouden GVDB-missies baat kunnen hebben bij samenwerking met dit agentschap, met name voor informatie-uitwisseling. Gezien de huidige vluchtelingen- en migratiecrisis in Europa, waar een groot deel afkomstig is uit Afrikaanse landen, is verdere betrokkenheid van agentschappen (en met name Frontex) zeer waarschijnlijk.

Tot slot

Zowel de veranderende conflictsituaties in Afrika en de geïntegreerde benadering hebben gevolgen voor de gevraagde capaciteiten van EU-lidstaten. Instabiliteit op het continent zal de vraag naar EU-crisisbeheersingsoperaties doen toenemen. In eerste plaats zal het vooral gaan om capaciteitsopbouwmissies, maar de vraag is of dit afdoende zal zijn. Als conflicten gewelddadiger worden, dan zal dat andere capaciteiten vragen van de EU, hetzij om zelfstandig in te zetten, hetzij als 'niches' voor andere actoren (AU, VN). De roep om inzet van *EU Battlegroups* als *initial entry* en als 'brug' naar een bredere Afrikaanse of VN-operatie kan luider worden. Vast staat dat de complexiteit van de conflicten, in termen van grondoorzaken, en het transnationale karakter vragen om een geïntegreerde, regionale aanpak. In toenemende mate maken daarbij activiteiten die gerelateerd zijn aan de EU's interne veiligheid deel uit van deze aanpak. Dit alles heeft gevolgen voor de krijgsmachten van de Europese lidstaten, waar vaker een beroep op zal worden gedaan, met name voor inzet in civiele en hybride missies. Een geïntegreerde benadering vraagt bovendien veel wat betreft samenwerking, zowel tussen het veld en de EU-instituties, als tussen de verschillende Brusselse actoren. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel EU-lidstaten als de EU-instituties om de geïntegreerde benadering daadwerkelijk te implementeren en daarmee een bijdrage te leveren aan stabiliteit en veiligheid in Afrika.

5 Conclusies

Afrika als conflictencontinent

1. Afrika blijft het meest instabiele continent. Conflicten woekeren voort en vele landen in de Hoorn van Afrika, de Sahel en sub-Sahara Afrika slagen er niet in de overgang naar minimale stabiliteit te maken.
2. Oorzaken van conflicten liggen veelal in een complexe mix van onderontwikkeling, patrimoniale staatsstructuren, gefragmenteerde samenlevingen, regionale factoren en demografie.
3. Religieuze radicalisering, verbonden met politiek geweld en terrorisme, heeft zich vanuit Noord-Afrika via de Sahel verspreid naar sub-Sahara Afrika. Minder bekend is de opkomst van nieuwe christelijke bewegingen die verbonden raken met (autocratische) politieke krachten en een sociale opvang bieden voor radicale (christelijke) jongeren.
4. Instabiliteit in grote delen van Afrika versterkt de verspreiding van wapens. De geweldsintensiteit neemt toe. Vooral het gebruik van bernbommen (improvised explosive devices) veroorzaakt steeds meer slachtoffers.
5. De internationale betrokkenheid in de vorm van interventies en vredeshandhaving kenmerkt zich door een lappendeken van operaties van de VN, de EU, Afrikaanse organisaties en individuele landen. In het optreden is sprake van meer aandacht voor de aanpak van religieuze radicalisering en terrorisme (ten koste van stabilisatie en normalisatie).
6. Afrikaanse landen leveren een steeds belangrijker deel van de internationale vredesmissies, maar dit brengt nieuwe problemen met zich mee vanwege nationale politieke, economische of financiële belangen die meespelen. Bovendien bestaat een schemerzone van puur nationale interventies, vooral in directe buurlanden.
7. Afrikaanse economieën stagneren als gevolg van de afhankelijkheid van export van grondstoffen. De ontwikkelingen op de wereldmarkt raken Afrika hierdoor direct. Er is te weinig aandacht voor verbetering van sectoren die de economie structureel moeten versterken zoals transport, infrastructuur en onderwijs.
8. De bevolking in Afrika is de snelst groeiende ter wereld, van 1,2 miljard thans naar 2,5 miljard in 2050. In de Sahel-regio is de stijging het hoogst. Deze demografische ontwikkelingen creëren grote problemen voor jongeren, geschoold of niet, die weinig uitzicht hebben op werk.
9. Democratisering en programma's voor '*good governance*' hebben weinig voortgebracht. Presidentiele machtstructuren en corruptie blijven veelal dominant. Verkiezingen worden meestal niet gevolgd door hervormingen en bestuursaanpassingen.
10. Naast de uitdijende conflictenzone (Noord-Afrika, Sahel, onmiddellijk sub-Sahara Afrika) nemen politieke spanningen elders op het continent toe. In Centraal-

Afrika (DRC, Burundi) ligt de oorzaak vooral in zwak staatsgezag en etnische verhoudingen. In Zuidelijk-Afrika liggen sociaal-economische factoren eerder ten grondslag aan de toenemende (interne) instabiliteit.

11. De EU moet rekening houden met een toenemende invloed van andere actoren (China, India, Brazilië, VS) op het Afrikaanse continent. Ontwikkelingen in Afrika zullen evenwel Europa blijven beïnvloeden. De aanpak vereist van de EU nauwe samenwerking met Afrikaanse actoren, waarbij economische groei en ontwikkeling de sleutel is om meer stabiliteit te bewerkstelligen en de toename van migratie en terrorisme te keren.

De geïntegreerde EU benadering

12. De EU Hoge Vertegenwoordiger/Europese Dienst voor Extern Optreden, de Europese Commissie en de Raad van EU Ministers hebben invulling gegeven aan de geïntegreerde benadering (*comprehensive approach*) met nieuwe coördinatie-mechanismen en overlegprocessen. Deze gaan uit van een systematische en pragmatische aanpak, waarbij het instrumentarium flexibel en *tailor-made* wordt ingezet.
13. De operationele vertaling van deze innovatieve aanpak naar alle niveaus van intra- en interinstitutionele samenwerking verloopt evenwel lastiger. De principes en structuren van geïntegreerde samenwerking zijn nog onvoldoende doorgedrongen naar de verschillende departementen van de EDEO, Commissie en Raad. In het veld schieten EU Speciale Vertegenwoordigers enerzijds en EU-Delegaties anderzijds tekort in kennis en kunde van alle onderdelen van het EU-instrumentarium.
14. Ook de integratie van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid in de brede EU aanpak verloopt moeizaam. Bovendien begeven (civiele) EU-missies zich steeds meer op het terrein van training en capaciteitsopbouw waardoor het GVDB vaak in het vaarwater geraakt van projecten die de Commissie beheert.
15. Hoopgevend is de inzet van de HV en de Commissie om jaarlijks de voortgang met de geïntegreerde benadering te evalueren en te stroomlijnen. De huidige inspanningen richten zich voornamelijk op het nader tot elkaar brengen van het GVDB en ontwikkelingssamenwerking, onder meer door beide domeinen af te stemmen op de capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (uitbreiding van *Train and Equip*). Onder deze noemer wordt momenteel gewerkt op mogelijkheden om de vaak beperkte externe financieringsinstrumenten die door de Commissie beheerd worden uit te breiden en gemakkelijker ter beschikking te stellen voor de ondersteuning van GVDB-missies en -operaties.
16. Het GVDB zelf moet veel meer in dienst komen te staan van transitiestrategieën van de EU die zijn gericht op de langere termijn. Zo dient de GVDB 'exit'-planning nadrukkelijk te zijn gekoppeld aan de inzet van instrumenten gericht op de overgang naar duurzame vrede op langere duur. De Sahel en Somalië vormen belangrijke proeftuinen.

17. Ook de nieuwe strategie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid, die in juni 2016 aan de Europese Raad wordt voorgelegd, kan een belangrijke bijdrage leveren door richting te geven aan de samenwerkingsprocessen van de geïntegreerde benadering.
18. Het potentieel van de EU geïntegreerde is groot, maar succes zal vooral worden bepaald door maximalisatie van de interactie tussen departementen, instellingen en lidstaten, wat op haar beurt kan leiden tot verhoogd wederzijds begrip, vertrouwen en expertise-uitwisseling.

Het GVDB in Afrika

19. Afrika blijft het meest waarschijnlijke operatiegebied voor het GVDB. De vraag naar Europese crisisbeheersingsoperaties zal verder toenemen, met verdere accentverschuiving naar capaciteitsopbouw in de brede veiligheidssector, vooral met civiel-militaire (hybride) en civiele missies.
20. Militaire operaties zullen ook primair gericht zijn op training en opleiding ter versterking van lokale militaire capaciteiten. Daarnaast blijven Afrikaanse organisaties en de EU een beroep doen op Europese 'niches' zoals hoogwaardige inlichtingencapaciteiten.
21. Europese landen moeten tevens rekening houden met de mogelijkheid van interventies hoger in het spectrum bij acute crises. In algemene zin stelt toenemend en grover geweldsgebruik in Afrika hogere eisen aan de inzet van EU militaire middelen. Politieke wil blijft uiteraard het cruciale criterium voor inzet van dergelijke capaciteiten (zoals *EU Battlegroups*).
22. Het grensoverschrijdende karakter van conflicten in Afrika roept vragen op over de effectiviteit van (VN-)mandaten en (GVDB-)operaties die zich beperken tot het territorium van nationale staten.
23. Versterking van de relaties tussen het veld en Brussel vereist nauwere samenwerking tussen Brusselse GVDB-structuren, EU-Delegaties en Speciale Vertegenwoordigers. Plaatsing van militaire liaison-officieren kan hierbij helpen.
24. EU Speciale Vertegenwoordigers kunnen een belangrijke rol spelen om de interactie tussen alle EU-actoren in het veld te versterken, maar dan moeten ze daarvoor extra bevoegdheden en capaciteiten krijgen.
25. Op het strategische niveau in Brussel vereist de geïntegreerde benadering de oprichting van een Civiel-Militair Hoofdkwartier (*Operation Headquarters*) voor nauwe afstemming van het brede EU instrumentarium in de planningsfase en bij de aansturing van operaties. Naast de bestaande *Civilian Planning & Conduct Capability* zou daartoe een *Military Planning & Conduct Capability* moeten ontstaan – samen ondergebracht in het Civiel-Militaire Hoofdkwartier.
26. De nauwe verbintenis tussen externe en interne veiligheid is zeer zichtbaar geworden met de exponentiële groei van de migratiestromen richting Europa vanuit Afrika en het Midden-Oosten. Dit heeft gevolgen voor het GVDB dat steeds nadrukkelijker verbonden wordt (wat betreft mandaten en activiteiten) met 'interne' veiligheidsvraagstukken zoals grensbewaking.