

# MILITAIRE SPECTATOR

## DONALD TRUMP'S IMPACT ON U.S. FOREIGN POLICY



- De Afrikaanse Unie
- De United States Security Coordinator

## Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 11-2020 verschijnt onder meer: 'The Suwalki Gap Dilemma: A Strategic and Operational Analysis' van dr. Leopold Scholtz.

Security experts do not exclude a scenario in which Russia will try to regain control over the Baltic republics, Estonia, Latvia and Lithuania, territories that used to be part of the old Soviet Union until its demise at the end of 1991. If that happens, the operational focus would fall on the so-called Suwalki Gap, the some 90-km-wide gap between the Russian exclave of Kaliningrad and the nominally independent ex-Soviet republic of Belarus. It is through this gap that NATO would have to rush reinforcements and supplies from Poland to the Baltic Republics, and it is this gap that Russia would

have to close to prevent that. It is possible that events may quickly spiral out of control once the fuse is lit.

What are the strategic and operational aspects surrounding the possible scenarios regarding the Suwalki Gap in the event of a Russian attempt to retake the Baltic republics? An answer to that question requires an analysis of the broad Russian approach to international politics. These insights can be applied to the Russian position towards the Baltic states. Equally important are NATO's contrasting view and the two options the Alliance seems to have: continue pretending that its present countermeasures are adequate or increase defence spending considerably. ■



FOTO US ARMY, KEVIN WANG

## MEDEDELING KVBK

### KVBK-lid? Geef uw e-mailadres door aan de ledenadministratie

Van veel KVBK-leden ontbreekt het e-mailadres nog in de ledenadministratie. Het doorgeven van een e-mailadres kan via <http://www.kvbk.nl/e-mailadres-kvbk-lid> of door de hier afgebeelde QR-code te scannen. De KVBK gebruikt e-mailadressen alleen om leden te informeren over verenigingszaken en deelt ze niet met derden.



# MILITAIRE SPECTATOR

## UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening  
van de Krijgswetenschap  
www.kvbk.nl  
E info@kvbk.nl  
facebook.com/KVBKsecretaris  
twitter.com/kvbk1

## Secretaris en ledenadministratie

Majoor R. Verheijen MA  
E secretaris@kvbk.nl  
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)  
Sectie MOW  
Ledenadministratie KVVK  
Postbus 90002, 4800 PA Breda  
E ledenadministratie@kvbk.nl

## REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)  
drs. A. Alta  
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD  
kol drs. A.J.H. Bouwmeester  
prof. dr. A. ten Cate  
dr. A. Claver  
drs. P. Donker  
bgen prof. dr. mr. P.A.L. Ducheine  
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)  
kol ir. M.P. Groeneveld  
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA  
(e-outreach)  
kol mr. drs. B.M.J. Pijpers  
drs. E.N. van der Steenhoven  
mr. drs. A. van Vark KMar  
ktz drs. H. Warnar

## BUREAUREDACTIE

M. Katsman MA  
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)  
NIMH  
Postbus 90701  
2509 LS Den Haag  
T 070 – 316 51 20  
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl  
www.militairespectator.nl  
facebook.com/militaire-spectator  
twitter.com/milspectator

De Militaire Spectator is  
aangesloten bij de European  
Military Press Association



## LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00  
studenten € 17,50  
buitenland € 30,00

## OPMAAK

Coco Bookmedia

## DRUK

Wilco Meppel  
ISSN 0026-3869  
Nadruk verboden

**Coverfoto:** President Donald Trump  
brengt een saluut tijdens Memorial Day,  
25 mei 2020  
Foto White House, Shealah Craighead

## 484 President Trump's first term and U.S. foreign and security policy

*R.N. Haar*

As Americans prepare to cast their vote in the November elections, a look back on President Donald Trump's foreign policy as well as a look ahead is a valuable exercise.

## 492 De United States Security Coordinator: een lastig parket?

*M.D. Fink*

Recente ontwikkelingen in de Amerikaanse Midden-Oosten-politiek kunnen invloed hebben op de United States Security Coordinator, de capaciteitsopbouwmissie die tracht de internationale inspanningen voor de Palestijnse veiligheidssector te coördineren.

## 504 De Afrikaanse Unie

*L. van Hijum*

Als vrede en veiligheid in Afrika en Europa ons een zorg zijn, is investeren in een partnerschap met de Afrikaanse Unie geen overbodige luxe.

## En verder:

Editoriaal	482
Gastcolumns	522
Tegenwicht	526
Boeken	528
RetroSpectator	534
Andere ogen	536

## De Militaire Spectator 75 jaar na de bevrijding

**H**oewel verschillende grote festiviteiten vanwege de coronacrisis niet doorgingen, was er dit jaar in de geschreven pers en in andere media volop aandacht voor de herdenking van 75 jaar bevrijding. De *Militaire Spectator* nam de lezer in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Militaire Historie in de rubriek RetroSpectator maandelijks mee in het rijke archief van het tijdschrift. Het archief, dat teruggaat tot 1832 en vrij raadpleegbaar is via de knop Archief op [www.militairespectator.nl](http://www.militairespectator.nl), toont ook het reilen en zeilen van de *Militaire Spectator* tijdens de bezettingsjaren. Het valt onmiddellijk op dat de jaargangen 1943 en 1944 ontbreken. Ook blijkt dat het in oktober 2020 precies 75 jaar geleden is dat de *Militaire Spectator* als een feniks uit de as van de bezetting herrees. In de eerste oorlogsjaren verscheen er nog regelmatig een aflevering van *De Militaire Spectator*. De redactie, geheel bestaande uit landmachtofficieren, en de directeur/uitgever reserve luitenant-kolonel Jacob Moorman wisten ondanks de oorlogshandelingen en de daarop volgende bezetting maandelijks een aflevering te produceren. Maar de afvoer in krijgsgevangenschap van de Nederlandse officieren in mei 1942, onder wie alle redactieleden, en een door de bezetter ingesteld verbod op verschijning betekenden de voorlopige nekslag voor Nederlands oudste tijdschrift.

Opvallend is dat in het meinummer van 1940 niets stond over de Duitse inval. Waarschijnlijk had het zijn weg naar de drukker al voor 10 mei gevonden. In het juninummer werd in een zwart rouwkader onder de titel 'Na vijf dagen oorlog de wapens neergelegd' ruim geciteerd uit de radiotoespraak op 14 mei en de dagorders van 14 en 15 mei van opperbevelhebber Henri Winkelman. Hij legde uit hoe zwaar het besluit was om de strijd te staken en sprak zijn erkentelijkheid uit naar de militairen van leger en vloot. Bovenal werden de gesneuvelden geëerd. In het julinummer deed de redactie 'een beroep op de medewerking van allen, om episoden of voorvallen te beschrijven, welke thans reeds voor publicatie in aanmerking komen'. Wel moest, zo vervolgde de redactie, 'in een bezet land de nodige zorgvuldigheid betracht worden om de waarheid te kleden in een vorm, die de bezettende mogendheid en haar leger niet schaden of kwetsen kan'.

We kunnen niet anders dan bewondering hebben voor de toenmalige redactie en de auteurs om ondanks de bezetting door te gaan met de door Moorman's Periodieke Pers N.V. uitgegeven *Militaire Spectator*. Het laatste nummer verscheen voorlopig in mei 1942. De oproep van de redactie om te schrijven had succes, want de krijgsverrichtingen van diverse

eenheden tot die tijd zijn vastgelegd in de *Militaire Spectator*. De oproep heeft niets aan actualiteit ingeboet. Ook nu doet de redactie een beroep op iedereen om over zijn of haar ervaringen tijdens uitzendingen en oefeningen in de *Militaire Spectator* te publiceren. Dat heeft naast de soms wat meer wetenschappelijke invalshoek (krijgswetenschappelijke onderwerpen) een grote meerwaarde voor de lezer en voor latere onderzoekers.

De jaren mei 1942-oktober 1945 vormden vanaf de oprichting in 1832 de enige periode waarin de *Militaire Spectator* niet is verschenen. Zodra het kon vormde zich onmiddellijk na de bevrijding weer een redactie, met daarin twee oudgedienden, kolonel en latere staatssecretaris van Defensie Michael Calmeijer en toenmalig luitenant-kolonel Dirk van Hilten. In de tijd die voor hen lag zou de Nederlandse krijgsmacht weer van onderaf opgebouwd moeten worden en wachtte een expeditionaire missie van ongekeerde omvang.

Het was de uitdrukkelijke wens van de militaire en politieke leiding dat er zo snel mogelijk weer een vakblad voor de krijgswetenschap zou zijn. De verschijning van de eerste naoorlogse *Militaire Spectator* werd dan ook door velen toegejuicht. In de eerste naoorlogse aflevering van oktober 1945 verleenden diverse autoriteiten hun steun met een column. Zo wachtte het tijdschrift volgens minister van Oorlog Jo Meijnen een belangrijke taak ‘voor de militaire problemen die een grondig wetenschappelijk onderzoek vorderen’. Ook prins Bernhard zag als toenmalig Inspecteur-Generaal der Koninklijke Landmacht een belangrijke rol voor de *Militaire Spectator* bij de vorming van de nieuwe Nederlandse strijdkrachten en wees onder meer op de voorlichting op militair-technisch gebied. Chef van de generale staf luitenant-generaal Hendrik Kruls vestigde de aandacht op de nieuwe verspreidingswijze van het tijdschrift: kosteloos onder alle officieren. Kruls schreef dat een abonnement niet langer ‘op het budget van een officiersgezin’ zou drukken en sprak de wens uit dat ‘de nieuwe uitgave van De Militaire Spectator niet alleen verspreid, maar ook geraadpleegd zal worden.

De oproep uit 1945 van minister Meijnen om te publiceren over ‘militaire problemen die een grondig wetenschappelijk onderzoek vorderen’ is nog steeds actueel

De belangstelling voor zijn werk, die ik van iederen officier verwacht, brengt dit mede.’

Deze gedachten zijn 75 jaar later nog steeds actueel. In de geest van minister Meijnen doet de *Militaire Spectator* nog steeds verslag van krijgswetenschappelijk onderzoek. Het blad wil een belangrijke rol blijven spelen in de voorlichting van het officierskorps op militair-technisch gebied, met een 3-D benadering: Development, Dissemination en Debate. De oproep van Kruls is er ook een aan de huidige lezer. De verspreiding van de *Militaire Spectator* is sinds 2015 digitaal en kosteloos voor iedereen. Dat had Kruls natuurlijk niet kunnen voorzien, maar kijkend hoe goed het blad op internet wordt gelezen zou hij waarschijnlijk niet ontevreden zijn. Dat is niet alleen de verdienste van de redactie, maar vooral van de auteurs, die de *Militaire Spectator* maken tot wat het is: hét wetenschappelijk tijdschrift op het gebied van de krijgswetenschap in de ruimste zin van het woord. ■

# President Trump's first term and U.S. foreign and security policy

*Looking back and ahead*

**Donald J. Trump came to office as a disruptive president, who campaigned on economic protectionism and America First nationalism. He further vowed to undermine the Washington foreign policy establishment through the prodigious use of Executive Orders. While we may have been spared former White House chief strategist Steve Bannon's goal of bringing down the institutions of the state, the world has not emerged unscathed after nearly four years of Trump in the White House. As Americans prepare to cast their vote in the November elections, a look back on Trump's foreign policy as well as a look ahead is a valuable exercise. This article first considers how Trump affected U.S. foreign policy and second what are the most important foreign and security issues that loom over the horizon, for whomever wins the election.**

*Dr. R.N. Haar\**



*U.S. President Donald Trump walks along the U.S.-Mexico border in Arizona*

PHOTO WHITE HOUSE

Regrettably, the first few tumultuous months of the Trump policy making machine set the norm for conduct. Moreover, the administration continued to lose competent staff, who were replaced by loyalists or persons who did not have relevant government experience. Those individuals who European leaders hoped would establish a more standard foreign policy, such as Defense Secretary James N. Mattis, Secretary of State Rex Tillerson, and National Security Adviser (NSA) Lt. Gen. H.R. McMaster, all left by January 2019. Their replacements were chosen for allegiance to Trump over competency. For example, White House Chief of Staff John Kelly was replaced with Mike Mulvaney, who indicated he wanted 'to let Trump be Trump', and Tillerson was replaced by Mike Pompeo, who as CIA director had advocated pro-Trumpian positions even against the intelligence community that he led.

Thus, by midway of Trump's term, the so-called 'adults' had not achieved their preferred policy of preserving and strengthening the United States' alliance system before they left office. Trump's strategy of regularly undermining his own officials meant that U.S. policy suffered from a credibility gap between the stated plan and what the president said and did. America's trustworthiness and reputation greatly declined.<sup>1</sup> For example, according to the 2018 Report on Rating World Leaders by Gallup, approval ratings of U.S. leadership dropped 40 points or more in places such as Portugal, Belgium, Norway and Canada.<sup>2</sup>

By the start of the fourth year of his term, Trump's bullying tactics took on added vim when he announced the withdrawal of roughly 12,000 U.S. troops stationed in Germany. The fact that some of the soldiers were moved next door to Belgium, along with their command, made clear that the withdrawal was to punish Germany for its under-investment in defence and perceived unfair trade practices.<sup>3</sup>

On the positive side, during Trump's time in office, spending for America's military presence in Europe actually increased under the European Deterrence Initiative and the Trump

administration's official documents, including the *National Security Strategy* (NSS), the *National Defense Strategy* (NDS) and the *Nuclear Posture Review* (NPR), all restate America's understanding of the value of allies. Trump also established a new Space Command, which has operational control of U.S. space assets used above 100 kilometres. Trump further envisioned the establishment of a Space Force, the first new military service since the Air Force was created in 1947. The Space Force will focus on war-fighting operations and defending space assets.

### What does this mean for the world after 3 November?

Whether the world likes it or not, some aspects of Trumpism are here to stay. If former vice president Joe Biden wins, a degree of internationalism will return, but he must consider the fact that the U.S. began retreating from its global leadership role when he was vice president. Although Biden articulated the idea that his presidency would return to internationalism,<sup>4</sup> at the Munich Security Conference in February 2019, the truth is that the U.S. had already grown weary and inward looking as it tired of fighting endless wars in Afghanistan and the Middle East.

Moreover, America had already begun to diminish its support of the international system that it put in place after the Second World War before Trump entered the White House. In fact, one could argue that Trump's capturing the presidency as the insurgent candidate in 2016 is *symptomatic* of a general revision in thinking about U.S. global leadership and the role of

\* Dr. Roberta N. Haar is Professor of Foreign Policy Analysis and Transatlantic Relations at Maastricht University.

- 1 'NPR/PBS NewsHour/Marist Poll Results January 2018'. See: <http://maristpoll.marist.edu/nprpbs-newshourmarist-poll-results-january-2018/>.
- 2 Julie Ray, 'World's Approval of U.S. Leadership Drops to New Low', *Gallup News*, 18 January 2018. See: <http://news.gallup.com/poll/225761/world-approval-leadership-drops-new-low.aspx>.
- 3 Colm Quinn, 'Trump to Pull U.S. Troops From Germany', *Foreign Policy*, 30 July 2020. See: <https://foreignpolicy.com/2020/07/30/trump-explains-us-troop-exit-from-germany-suckers/>.
- 4 Joe Biden, Speech at the Munich Security Conference 2019. See: <https://www.youtube.com/watch?v=w6faT3VOHgs>.

global institutions.<sup>5</sup> A paradigm shift that would include the United Kingdom's decision to leave the European Union. Thus, Biden must consider popular sentiments that express a loss of faith in international organizations (IO), like the EU or the UN, with publics today believing that IOs are too distant, too intrusive and ultimately too ineffective.

Add to this that the Democratic Party itself is shifting towards a more Trumpian view of the

world. The other two Democratic candidates that voiced views on foreign policy, Elizabeth Warren and Bernie Sanders, both see Trump not as a historical aberration but as the outcome of a long historical decline in the U.S.' role on the world stage.<sup>6</sup> Moreover, the Democratic Party's new strategic thinkers also argue that Trump is right.<sup>7</sup> These new voices advocate restraint, something that a President Hillary Clinton was sure to find deplorable.<sup>8</sup>

### Biden's January 2021 agenda

If Biden were to win in 2020, there are a number of more traditional security challenges that he must address, including a new nuclear arms race, nuclear proliferation in places like Iran, emerging threats from cyberwarfare, conventional weapons being controlled by artificial intelligence, and new hypersonic weapons. North Korea also remains a threat that Trump's summitry diplomacy did nothing to allay.

While all of these more traditional security threats will still be on the agenda of whoever takes the oath next January, the most important issue for a newly-elected President Biden will be the Covid-19 pandemic. Unfortunately, the absence of any U.S. leadership to combat the virus in Trump's first term created opportunities for nationalism, including an international blame game, interstate fights over personal protective equipment (PPE) and fights over exclusive access to vaccines. In past epidemics, the U.S. played a unifying role — one that utilized relevant international organizations, such as the G7 and the World Health Organization (WHO).<sup>9</sup>

Although a return to internationalism will not be easy, Biden's administration could go some way in addressing the devastating human cost of the pandemic by not shirking global responsibilities and not spurning relevant IOs. Trump's stance could even create opportunities for Biden to push for reform of the WHO. Biden could then focus on pandemic preparedness by following science and listening to experts. The virus exposed decades of underfunding or the



PHOTO WHITEHOUSE

U.S. President Donald Trump addresses American troops at Bagram Airfield, Afghanistan

5 Roberta Haar, *Is the Trump phenomenon a Symptom or a cause for shifts in U.S. foreign policy?* Maastricht University, 30 January 2020. See: <https://doi.org/10.26481/spe.20200130rh>.

6 Bernie Sanders, 'Ending America's Endless War: We Must Stop Giving Terrorists Exactly What They Want', *Foreign Affairs*, 24 June 2019. See: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-06-24/ending-americas-endless-war>; Elizabeth Warren, *A Foreign Policy for All: Strengthening Democracy—at Home and Abroad*, *Foreign Affairs* 98 (2019) (1). See: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-11-29/foreign-policy-all>.

7 Richard Fontaine, Loren DeJonge Schulman, Emma Ashford, Hal Brands, Jasen Castillo, Kate Kizer, Rebecca Friedman Lissner, Jeremy Shapiro, and Joshua Itzkowitz Shiffrinson, *New Voices in Grand Strategy*, Center for a New American Security, 11 April 2019. See: <https://www.cnas.org/publications/reports/new-voices-in-grand-strategy>.

8 See also, Stephen Walt, 'Is the Blob Really Blameless?', *Foreign Policy*, 22 September 2020. See: <https://foreignpolicy.com/2020/09/22/walt-gavin-liberalism-foreign-policy-blob-really-blameless/>.

9 'U.S. Response to the Ebola Epidemic in West Africa', The White House, Office of the Press Secretary, 16 September 2014.



misallocation of resources not only in the U.S. healthcare system but in many national health care systems. This means that the U.S. could set a good example by investing in medical workers and emergency equipment and increasing its funding for the Centers for Disease Control and Prevention (CDC) and the National Institutes of Health (NIH) at the domestic level and the WHO in its work internationally.

### Global economy

The second most important issue for a Biden presidency is linked to the first: the economic damage wrought by the Covid-19 pandemic to the global economy will be worse than the Great Depression of the 1930s. The U.S. jobless rate in the wake of the pandemic essentially wiped out all the job gains since the last recession in 2008, when Barack Obama started his first term as president. But therein lies one advantage that a President Biden has in addressing the problem of a severely weakened global economy: as Obama's vice president, Biden has some experience in dealing with a deep-down turn of the U.S. and global economy. In fact, Biden was personally responsible for administering the 787 billion dollar stimulus that Obama launched to combat the deepening recession.<sup>10</sup>

Experience counts because finding the right solutions to bring about economic recovery will be complex and solutions must be innovative. The most vulnerable countries in the global system will need support; the U.S. could be a leader in reanimating elements of the liberal world order, such as the International Monetary Fund (IMF) that could go some way in finding global solutions. The U.S. retains a potentially powerful economy that has influence.

It also retains larger amounts of hard and soft power — certainly more than its main global rivals — that is readily applicable to the global economy. For instance, the U.S. Federal Reserve acts as the world's central bank, even if it does not want to assume this role, by stabilizing the dollar. A Biden administration could utilize America's advantages in the global financial system to trigger and support a global economic recovery. This could also mean pushing for

PHOTO WHITEHOUSE



*Finding the right solutions to bring about economic recovery will be complex and solutions must be innovative*

reform of the World Trade Organization (WTO), which has become increasingly dysfunctional.

### Climate change

Focusing on climate change, along with the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) agreement with Iran, can be placed on Obama's accomplishment list. For example, in 2014, a year before the Paris climate summit, Obama brokered a deal with China — a G2 agreement of the world's two biggest emitters of CO<sub>2</sub>, to reduce their greenhouse gases. But, since the past five years have been the hottest five on record (with 2016 being the hottest) and since climate change is the result of cumulative emissions of carbon dioxide, major challenges associated with climate change will remain for the foreseeable future.<sup>11</sup>

10 'Biden to oversee stimulus implementation', *UPI*, 23 February 2009. See: [https://www.upi.com/Top\\_News/2009/02/23/Biden-to-oversee-stimulus-implementation/61741235422390/?ur3=1](https://www.upi.com/Top_News/2009/02/23/Biden-to-oversee-stimulus-implementation/61741235422390/?ur3=1).

11 'Assessing the Global Climate in 2019', National Centers for Environmental Information, 15 January 2020. See: <https://www.ncei.noaa.gov/news/global-climate-201912>.



U.S. President Donald Trump meets with NATO Secretary General Jens Stoltenberg

PHOTO WHITE HOUSE

In this case, Biden must build from what the Obama administration started by redirecting climate policy toward a new set of multilateral arrangements and repairing relations with international institutions that combat global warming. Additionally, a Biden administration should re-join the Paris Climate Accords.

Domestically, Biden could invest in renewables and energy efficiency. Add to this that no matter who is in the White House, the next administration needs to make clear to the American public that climate change has the potential to hit the U.S. and global economy with future shocks on par with the Covid-19 pandemic. In fact, Trump's executive branch

concluded in 2018 that without rapid reductions in greenhouse gases, the warming of the earth's temperature will kill thousands of Americans annually.<sup>12</sup>

### China

The first three issues are global problems that require international cooperation — necessitating global teamwork that a new U.S. administration could lead and coax other nations in the right direction. The fourth issue relates to deep structural shifts that are reshaping global politics. China's rise in the global pecking order and its emphasis on sovereignty contributes to a back-to-the-future *realpolitik* world that a Biden administration cannot ignore.

As China seeks to translate its economic rise to political power, it challenges the structure of the

12 David Reidmiller (ed.), *Fourth National Climate Assessment*, U.S. Global Change Research Program, 2018. See: <https://nca2018.globalchange.gov/chapter/1/>.

post-war system as well as the Western values and institutions that underpin this system. In the wake of the U.S.' slow and poor response to Covid-19 and the Trump administration's clear unwillingness to organize an international effort to fight the disease, as it has in past epidemics, China further saw opportunities to burnish its soft power and its image as a world leader.

It does not help that Trump's trade war with China has not altered any of the institutional practices that it was meant to stop while at the same time Trump's executive orders, which demand American firms unwind their commercial relations with companies such as ByteDance and WeChat, could lead to losses in the trillions for global technology firms. Before the pandemic, it was estimated that Trump's trade war with China already cost 300,000 American jobs.<sup>13</sup> This means that Trump's trade policies towards China are not only not working, but also that they are costly to American and global economies.

Thus, Biden will likely enter the White House facing, on the one hand, a confident China that believes the pandemic and the resulting global recession are marking a geopolitical reordering that is supporting China's rise, and on the other hand, a fearful China that may see retaliatory measures, such as selling its 1.1 trillion dollar worth of American treasury bonds, as a viable option in its economic war with the U.S.<sup>14</sup> A Biden administration could respond to this combination of swagger and fear by emphasising that from a number of perspectives China's global structures are not as desirable as the U.S.' tried and tested ones. In an age when a virus can stall economies, overwhelm excellent health systems and kill tens of thousands of their citizens, a Biden administration could be forthright in pointing out to its allies that they cannot depend on an autocratic China.

### Russia

Russia's re-emergence as a player of consequence on the international stage coincides with president Vladimir Putin's adventurism in Crimea and eastern Ukraine in 2014. A revanchist Russia that further decided to

America had already begun to diminish its support of the international system before Trump entered the White House

support Bashar al-Assad in Syria strained U.S.-Russian relations, with Obama resorting to the path of least resistance. Add to this that after Trump's withdrawal of forces from Iraq and Syria, Putin emerged as the kingpin in the Middle East and you get another agenda item for a would-be President Biden to address: how to deal with an assertive Russia.

The first step in Biden's 'reset' with Russia would be to extend the New START treaty, which was brokered by Obama and limits U.S. and Russian strategic long-range nuclear arsenals. Without an extension, New START could go the way of the INF Treaty (the Intermediate-range Nuclear Forces) and collapse. While cheating undermined the INF, there is no indication that Russia is similarly hiding activities and weapons systems that fall under New START specifications. To the contrary, Russian officials even demonstrated new delivery systems, like a hypersonic glide vehicle, to American inspectors.<sup>15</sup> Moreover, a failure to extend New START, which can be done by mutual agreement without involving Congress, would certainly open the way for a new nuclear arms race.

13 Mark Zandi, Jesse Rogers, and Maria Cosma, 'Trade War Chicken: The Tariffs and the Damage Done', Moody's Analytics, September 2019. See: <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2019/trade-war-chicken.pdf>.

14 'The nuclear option', in: *The Economist*, 15 August 2020, 52-53.

15 Joshua Schwartz and Christopher Blair, 'The US Doesn't Need a New New START; There is no reason to believe that withdrawing from the current one would improve U.S. security', *DefenseOne*, 14 February 2020. See: <https://www.defenseone.com/ideas/2020/02/us-doesnt-need-new-new-start/163132/>.

## Trump has put his finger on a real issue: the over-reliance of NATO allies on subsidizing their security and defence

The second step in dealing with Russia that a Biden administration could take is to rebuild transatlantic ties in order to present a unified front to Russia. Putin is surely delighted that America's relations with its European allies, in particular Germany, are at a low. Trump's transactional view of alliances combined with what Richard Haass, the president of the Council on Foreign Relations, describes as Trump's 'Withdrawal Doctrine', creates divisions between allies that Putin could have only fantasied about before January 2017.

Trump's dismantling of global institutions also creates windows of opportunity for Putin to act with impunity. A wide latitude that allows Putin to be repeatedly accused in the UN Security

Council of committing war crimes in Syria but still have a cosy one-on-one date in Helsinki with the 'President of the Free World'. Rather than give him a pass on his brutality and his penchant for poisoning his enemies, Biden could hold Putin accountable for his crimes on the world stage.

### A Trump second term

All of the above agenda items will certainly exist in a Trump second term, whether he chooses to deal with them or not. If Trump pulls off another surprise win, Europeans must prepare for a further acceleration of the decline in the relevance of international organizations and the foundations of the post-war international order.<sup>16</sup> Trump will continue to emphasise the quantitative with little consideration of the qualitative aspect of America's alliances.

However, there may be some good that comes out of this policy stance, since Trump has put his finger on a real issue: the over-reliance of NATO allies on subsidizing their security and defence. Thus, one positive of a Trump second term could be that Europeans finally come to realize that they can no longer avoid a serious appraisal of the transatlantic relationship and their own territorial defence. The fact that as many as nine members met the two per cent threshold of their GDP in 2019 is one indication that European states are moving in that direction.

In other agenda items, Trump's zero-sum view of the world will mean that he continues to ignore the dangers of climate change and continues to undo regulations designed to reduce greenhouse gas emissions. He will also push for such measures as opening the Arctic National Wildlife Refuge in northern Alaska to oil and gas development, despite the fact that two-thirds of Americans oppose drilling in the reserve.<sup>17</sup>

If Trump captures a second term, the world will also remain confounded and confused when following and interpreting the Twitter-in-Chief.

16 Ben Rhodes, 'The Democratic Renewal. What it Will Take to Fix U.S. Foreign Policy', in: *Foreign Affairs* 99 (2020) (5). See: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/democratic-renewal>.

17 Matthew Ballew, Anthony Leiserowitz, Seth Rosenthal, John Kotcher, and Edward Maibach, 'Americans oppose drilling in Arctic National Wildlife Refuge', Yale University and George Mason University, 26 September 2019. See: <https://climatecommunication.yale.edu/publications/americans-oppose-drilling-arctic-national-wildlife-refuge-2019/>.

Unfortunately, Trump's challenge to American values, his coddling of America's adversaries and his subjugating of U.S. interests to his personal benefit, will likely endure. The most recent example of indulging adversaries was Trump's response to revelations of a Russian-backed bounty program to kill coalition troops in Afghanistan. While members of Congress in both parties expressed outrage and demanded to know if the Taliban had in fact killed troops for Russian money, Trump did not call for an investigation into the allegations.

Finally, if Trump wins a second term, the new Congress, like the old, will value alliances more than the administration and it will continue to push for robust policies towards authoritarianism more than the president does. Many Republicans in Congress will also continue to have significant foreign policy disagreements with the president over topics such as sanctions on Russia.

### What changes and what stays the same

The electoral environment of November 2020 is partly different and partly the same as in November 2016. Four years ago, the American electorate embraced candidates who openly waged war on their own parties. Certainly, Trump secured the Republican nomination by disagreeing with his party's mainstream members on many core issues. The Democratic Party had its own insurgent, Vermont Senator Bernie Sanders, who did not win the primary competition but whose popularity, like Trump's, emerged from disagreeing with the traditional Democratic Party on key policy stances. Both Trump and Sanders tapped into the discontent felt by a sizable segment of the American electorate that experienced a crisis of confidence in government and leadership in the wake of the 2007-8 financial crisis.

Today, the U.S. electorate is again, or perhaps still, expressing political cynicism and anti-establishment fervour. However, current anti-establishment passion is partly the result of

PHOTO WHITE HOUSE



*U.S. President Donald Trump delivers remarks prior to the departure of the USNS Comfort, a U.S. Navy hospital ship*

a renewed sense of urgency in the Black Lives Matter movement in the wake of George Floyd's death and the economic, cultural and social effects of dealing with the Covid-19 pandemic. In 2016, agitations meant America embraced Trump and Sanders but not Hillary Clinton, the traditional candidate picked by Democratic Party professionals. Since Joe Biden is as a traditional candidate as they come, he may have difficulties in connecting with the anti-establishment mood that currently pervades the American electorate, giving Trump another win.

Covid-19 is a transformative event; past comparable global events resulted in a world that looked quite different on the other side of the crisis. No matter who is elected by Americans this November, the urgency of the global agenda will not go away. The terrible death toll and the economic shock wrought by Covid-19, as well as the looming catastrophic threat posed by climate change, necessitate a coherent response from the 'leader of the free world'. Whether it is Biden or Trump, hopefully, he will show the right mix of courage and pragmatism to shape the other side of the crisis in ways that are good for global security and American foreign policy. ■

# De United States Security Coordinator: een lastig parket?

*De Nederlandse bijdrage en Amerikaanse ontwikkelingen*



*Palestijnse veiligheidsstroepen bemannen een controlepost aan de rand van Hebron*

'The USSC has undoubtedly offered a rare bright spot for U.S. policy in an otherwise bleak Israeli-Palestinian political landscape'<sup>1</sup>

**De in 2005 ingestelde United States Security Coordinator (USSC), bedoeld als tijdelijke vertrouwenwekkende maatregel, is geëvolueerd van een bruggenbouwermissie naar een capaciteitsopbouwmissie die tracht de internationale inspanningen voor de Palestijnse veiligheidssector te coördineren. Daarmee heeft de USSC tevens een Security Sector Reform-rol gekregen. Aangezien verschillende landen en organisaties bij de veiligheidssector betrokken zijn is dat een complexe taak. De opbouw en inzet van de Palestijnse veiligheidsdiensten kent voldoende uitdagingen, waar ook principiële politieke discussies aan ten grondslag liggen. Nederland draagt sinds 2010 aan de USSC bij. Recente ontwikkelingen in de Amerikaanse Midden-Oosten-politiek, zoals het plan *Peace to Prosperity*, kunnen invloed hebben op de missie. Een belangrijke vraag is nu of de USSC onaangestast door politieke winden door kan gaan met de ontwikkeling van de Palestinian Authority Security Forces.**

KLTZ (LD) mr. dr. Martin Fink\*

**D**e Nederlandse regering draagt sinds 2010 bij aan de United States Security Coordinator (USSC), de door de VS geleide missie in Israël en de Palestijnse gebieden, die in 2005 in het leven werd geroepen. De missie beoogde in de beginjaren een tijdelijke vertrouwenwekkende maatregel te zijn in het licht van de toenmalige politieke ontwikkelingen, kort na het overlijden van de Palestijnse leider Yasser Arafat en niet lang na de Roadmap for Peace van 2003. Nu, 15 jaar later, bestaat de USSC nog steeds. In die periode is de USSC geëvolueerd van een bruggen-

bouwermissie naar een capaciteitsopbouwmissie die tracht de internationale inspanningen voor de Palestijnse veiligheidssector te coördineren.

Het afgelopen jaar kende een aantal ontwikkelingen in de politieke relatie tussen de

\* KLTZ (LD) mr. dr. Martin Fink was tussen januari en juli 2019 uitgezonden naar USSC. Dit artikel is afgesloten in maart 2020.

<sup>1</sup> Neri Zilber en Ghaith al-Omari, *State with No Army, Army with No State. Evolution of the Palestinian Authority Security Forces 1994-2018* (Washington, D.C., The Washington Institute for Near East Policy, 2018) 91.

## Met de capaciteitsopbouwtaak werd het uitrusten, trainen en adviseren van de PASF onderdeel van de USSC

Verenigde Staten en landen in het Midden-Oosten. Specifiek met betrekking tot het Palestijns-Israëliësch conflict onderstreepte de VS de erkenning van Jeruzalem als hoofdstad van Israël en koos positie rond de Golanhoogte. In januari 2020 ontvouwde de Amerikaanse president Donald Trump zijn Midden-Oosten-plan, dat moet leiden tot een nieuw vredesakkoord tussen Israël en de Palestijnen.<sup>2</sup> Het economische gedeelte van het plan was al in juni 2019 gepresenteerd. Het plan *Peace to Prosperity*, of meer ‘Trumpiaans’ uitgedrukt *the deal of the century*, bevat een aantal Amerikaanse politieke, economische en veiligheidsstandpunten ten aanzien van het conflict. Hoewel de USSC opereert op het operationele niveau, kunnen de recente ontwikkelingen in de Amerikaanse Midden-Oosten-politiek invloed hebben op de missie.

Dit artikel beschrijft wat de USSC is en stipt enkele uitdagingen aan voor de opbouw van de Palestijnse veiligheidssector. Daarna plaats ik een korte opmerking over de recente politieke ontwikkelingen in de VS rond het Israëlisch-Palestijns conflict en de effecten daarvan op de USSC.

### De United States Security Coordinator

De USSC is een Amerikaans geleid programma gericht op de opbouw van de Palestijnse

veiligheidssector. In de tussentijdse evaluatie over Nederlandse bijdragen aan missies van het ministerie van Defensie uit 2016 staat: ‘USSC heeft tot doel de Palestijnse veiligheidssector te versterken teneinde deze in staat te stellen de veiligheid van de Palestijnse (en daarmee indirect ook de Israëlische) samenleving te waarborgen. Daarmee levert USSC een belangrijke en effectieve bijdrage aan de mogelijkheid tot een stabiele Palestijnse staat. Dit programma heeft tevens een belangrijke liaisonfunctie in de bevordering van de samenwerking met de Israëlische veiligheidssector.’<sup>3</sup>

Sinds de oprichting in 2005 is de taak van de USSC geëvolueerd.<sup>4</sup> Bij de start beoogde de Amerikaanse Coordinator een vertrouwenwekkende bruggenbouwer op veiligheidsgebied tussen Israël en de Palestijnen te zijn. De taak evolueerde in de jaren erna richting capaciteitsopbouw van de Palestijnse veiligheidsdiensten, de Palestinian Authority Security Forces (PASF). De PASF bestaan uit verschillende diensten. De USSC richt zich op de National Security Force (NSF), de Palestinian Civil Police (PCP), de Presidentiële Garde (PG), de District Coordination Office (DCO) en Civil Defense (CD). Met deze capaciteitsopbouwtaak werd het uitrusten, trainen en adviseren van de PASF onderdeel van de USSC. Voormalig USSC-adviseur Steven White en voormalig Amerikaans landmacht-attaché in Israël kolonel P. Dermer beschreven in *Foreign Policy* de taakontwikkeling van de USSC: ‘The organization was meant to give the political and defense establishment confidence that an individual was in place who would do nothing to jeopardize Israel’s security, while simultaneously giving the Palestinians someone they could point to as their “big brother” within the whole process. The USSC was never just about “training and equipping” the Palestinian security forces, nor achieving institution-building goals. It was, first and foremost, a U.S. confidence-building measure between both parties.’<sup>5</sup>

De USSC haalde met de evolutie naar een capaciteitsopbouwmissie een Security Sector Reform-rol (SSR) binnen, een inmiddels bekende term voor de opbouw van de veiligheidssector.<sup>6</sup> Het idee is dat een staat een geloofwaardig en

2 Te raadplegen via: [www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf](http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf).

3 *Jaarlijkse tussentijdse evaluatie op grond van het Toetsingskader 2014* (Den Haag, ministerie van Defensie, 15 mei 2017) 14.

4 Keith A. Casey, *Palestinian-Israeli Conflict: Department of Defense Role in a Two-State Solution*, *USAWC Strategy Research Project* (Carlisle, United States Army War College, 2013).

5 Steven White en P.J. Dermer, ‘How Obama Missed an Opportunity for Middle East Peace’, in: *Foreign Policy*, 18 mei 2012. Zie: <https://foreignpolicy.com/2012/05/18/how-obama-missed-an-opportunity-for-middle-east-peace/>.

6 Zie in dit verband ook I.L. Wiltenburg, ‘Security Force Assistance: practised but not substantiated’, in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (2) 88-99.



functioneel veiligheidsapparaat nodig heeft om zowel de interne als externe veiligheid van de staat en de bevolking te kunnen waarborgen. Die veiligheid moet bijdragen aan stabiliteit, die de basis vormt om te kunnen functioneren. SSR richt zich op de opbouw van de veiligheidsdiensten zoals politie, krijgsmacht, grensbewaking en de justitiële keten, maar ook op diensten zoals de brandweer en andere staatshulpdiensten. Daarnaast dient het veiligheidsapparaat ook institutioneel ingebed te zijn in het bestuur, de overheid. Dat betekent onder meer dat de veiligheidssector en de diensten beheerst moeten worden door een wettelijk kader en overheidsbeleid- en processen op grond waarvan verantwoording van overheidsoptreden kan worden afgelegd. Alleen het uitrusten en trainen van eenheden is niet voldoende om uiteindelijk goed bestuur te kunnen uitoefenen.

Naast een coördinerende rol tussen de Israëliëse en Palestijnse veiligheidsdiensten en een rol in de capaciteitsopbouw is het synchroniseren van de internationale inspanningen van alle actoren in de veiligheidssector een derde rol die de USSC zichzelf toekent. De USSC, zo staat op de website van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken (waar de USSC onder valt), 'leads coalition efforts in advising the Palestinian Authority on security sector reform; and recommends opportunities for nations and international organizations to contribute to the development of a self-sustaining Palestinian security sector.'<sup>7</sup> Het willen leiden en synchroniseren van internationale inspanningen is een complexe rol, aangezien verschillende landen en organisaties bij de veiligheidssector betrokken zijn. Onder meer het Kwartet – een samenwerkingsverband tussen Rusland, EU, VN en de VS<sup>8</sup> – de EU-missie EUPOL-COPPS,<sup>9</sup> het Britse Department for International Development en verschillende VN-organisaties, zoals de Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) en UN-Women zijn bij deze sector betrokken. Bovendien zijn diverse landen op bilaterale wijze betrokken, waaronder Italië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In 2019 verzorgde bijvoorbeeld de Italiaanse Carabinieri voor de tiende keer een training aan de NSF op grond van een bilateraal samenwerkings-



FOTO MINISTERIO DIFESA ITALIAIE

*Een lid van de Italiaanse Carabinieri verzorgt een training voor de Palestijnse National Security Force*

verband.<sup>10</sup> Naast de wil internationale inspanningen te synchroniseren, coördineert de USSC alle Amerikaanse overheidsinspanningen op veiligheidsgebied in de Palestijnse gebieden. De USSC richt zich op de Palestijnse gebieden. Vanwege de Amerikaanse positie dat de Palestijnse beweging Hamas een terroristische organisatie is, wordt sinds de overname van de Gazastrook in 2007 door Hamas niet meer samengewerkt met de gebieden die onder hun controle staan. Dat betekent dat de werkzaamheden van de USSC zich momenteel beperken tot de Westelijke Jordaanoever.

- 7 Zie: About Us – United States Security Coordinator for Israel and the Palestinian Authority; <https://www.state.gov/about-us-United-states-security-coordinator-for-israel-and-the-palestinian-authority/>.
- 8 De Office of the Quartet (Kwartet) is een samenwerkingsverband van staten om te bemiddelen in de vredesonderhandelingen in het Midden-Oosten in verband met de Palestijnse Gebieden.
- 9 EUPOLCOPPS betekent EU Coordinating Office for Palestinian Police Support. Nederland levert ook een bijdrage aan EUPOLCOPPS met politiemensen. EUPOLCOPPS werd opgericht in 2006 en heeft een hoofdkwartier in Ramallah. EUPOLCOPPS richt zich primair op de Palestijnse politie en justitie.
- 10 Zie: 'MIADIT Palestina: 10th Italian Training Mission Kicks Off', zie: [https://www.difesa.it/EN/Primo\\_Piano/Pagine/qfer.aspx](https://www.difesa.it/EN/Primo_Piano/Pagine/qfer.aspx).

## Samenstelling USSC

De USSC bestaat uit militairen, politiepersoneel en civiele *contractors* die onder leiding staan van de Coordinator, een Amerikaanse luitenant-generaal. De USSC is een Amerikaans initiatief waar verschillende landen aan bijdragen. Momenteel zijn dat onder meer Canada, Groot-Brittannië, Italië, Turkije, Bulgarije en Nederland. De loop der jaren heeft laten zien dat de landensamenstelling van de USSC veranderlijk is.<sup>11</sup> De wijze waarop landen bijdragen verschilt: dat kan een enkele liaisonofficier zijn die de bilaterale inspanningen van het betreffende land met de USSC coördineert, maar een land kan ook posities vullen binnen de USSC-staf. Zo heeft Canada momenteel het grootste gedeelte van het militair personeel bij de USSC,<sup>12</sup> terwijl het VK enkele stafofficieren bij de USSC heeft en een groter militair contingent erbuiten, het British Support Team in Ramallah. Nederland levert personeel op functies die in de USSC zijn opgenomen. De Nederlandse personele bijdrage aan de missie is geleidelijk gegroeid: van twee naar vier in 2011 en daarna naar zes.<sup>13</sup> Momenteel zijn zij afkomstig van zowel Defensie als Buitenlandse Zaken.<sup>14</sup> De inhoudelijke Nederlandse bijdrage aan de missie begon met trainingen en mentoren in onder meer de leiderschapscursussen op de verschillende Palestijnse opleidingsinstituten in Jericho. De

inzet is daarna verder uitgebreid naar personeel dat infrastructurele en CIS-projecten overzag, alsook iemand die binnen de kernstaf van de Coordinator werkt.<sup>15</sup>

## Palestijnse strategische veiligheidsagenda

Aangezien de USSC de opbouw van de PASF ondersteunt, dient de inzet van de USSC complementair te zijn aan de veiligheidsinitiatieven van de PA. In 2016 stelde de PA een National Policy Agenda (NPA) op.<sup>16</sup> Met betrekking tot de veiligheidssector heeft de PA een Security Sector Strategic Plan (SSSP)<sup>17</sup> opgesteld met de strategische visie en aanpak voor de opbouw van de veiligheidssector, met een uitkijk tot 2022.<sup>18</sup> Het SSSP verdeelt de sector in verschillende subprogramma's met diverse werkgroepen, zoals de Security Sector Working Group, om de voortgang te stimuleren.<sup>19</sup> De USSC beoogt de opbouw van de PASF op verschillende niveaus te ondersteunen. Dat gaat van advies op het ministeriële niveau en deelname aan werkgroepen tot en met het trainen, mentoren en uitrusten en het voorzien van infrastructuur voor de PASF. Daarnaast wordt vooruitgang gestimuleerd door middel van een gezamenlijk opwerkplan van certificeringsoefeningen voor de PASF. Het uiteindelijke doel is op termijn te kunnen beantwoorden of de PASF de veiligheid in de Palestijnse gebieden zal kunnen waarborgen. Dat antwoord is weer een puzzelstukje dat de politieke ontwikkelingen verder moet brengen.

## Uitdagingen PASF

De opbouw en inzet van de Palestijnse veiligheidsdiensten kent voldoende uitdagingen, waar ook principiële politieke discussies aan ten grondslag liggen. Eén zo'n uitdaging is dat de opbouw en het functioneren van de veiligheidssector in de huidige situatie in de Westelijke Jordaanoever noopt tot samenwerken met Israëlische veiligheidsdiensten. Palestijnse aanhangers van het idee dat alle samenwerking met Israël moet worden afgewezen, vergelijken

- 
- 11 In het verleden zijn bijvoorbeeld Finland en Denemarken onderdeel van USSC geweest.
- 12 Zie: Operation Proteus: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-proteus.html>.
- 13 Zie ook J. de Bruin, 'Nederland en de 'United States Security Coordinator. De Palestijnse burgeroorlog', in: Militaire Spectator 183 (2014) (2) 80-86.
- 14 Buitenlandse Zaken levert civiele experts afkomstig uit de missiepool. Zie ook het *Verslag Raad Buitenlandse Zaken van 18 maart 2019*. Te raadplegen op: [www.eerstekamer.nl/bijlage/20190321/verslag\\_raad\\_buitenlandse\\_zaken\\_2/document3/f=/vkwzdzg2s5vj.pdf](http://www.eerstekamer.nl/bijlage/20190321/verslag_raad_buitenlandse_zaken_2/document3/f=/vkwzdzg2s5vj.pdf).
- 15 M.J.P. Wolfs, 'Onbekende aanwezigheid. Nederland in Ramallah', in: *Intercom*, jaargang 43, No. 2, 75-79. WELK JAAR? Hoewel Nederland maximaal zes posities heeft, wisselt de precieze samenstelling. Sinds kort is ook de role of law-adviser een Nederlandse positie.
- 16 *National Policy Agenda 2017-2022. Putting Citizens First* (Ramallah, State of Palestine, 2016). Zie: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/npa\\_english\\_final\\_approved\\_20\\_2\\_2017\\_printed.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/npa_english_final_approved_20_2_2017_printed.pdf).
- 17 Het SSSP is te vinden op: [www.lacs.ps/article.aspx?id=26](http://www.lacs.ps/article.aspx?id=26).
- 18 Zei: EUPOLCOPPS *Newsletter*, oktober 2018, Vol. 105, blz. 1.
- 19 EUPOLCOPPS, 'Security Sector Working Group briefed on security strategy implementation' (1 mei 2019). Zie: <https://eupolcoppes.eu/en/node/5513>.

samenwerken in de veiligheidssector met het aangaan van een onderaannemerschap van een bezettende mogendheid. Het al dan niet coördineren of samenwerken met Israël op veiligheidsgebied is ook een belangrijk geschilpunt tussen de Palestijnse politieke bewegingen Hamas en Fatah.<sup>20</sup>

De noodzaak te moeten samenwerken blijkt uit de huidige structuur binnen de Westelijke Jordaanoever. Vanwege de onderverdeling van de Westelijke Jordaanoever in zogenoemde A, B en C-gebieden, is 'de Westelijke Jordaanoever' voor de Palestijnse veiligheidsdiensten geen aaneengesloten gebied. In A-gebieden heeft de PA zowel civiele als veiligheidscontrole,<sup>21</sup> in B-gebieden heeft de PA civiele controle, maar is veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid tussen Israël en de Palestijnen en in C-gebieden is alles in handen van Israël. In feite is de Westelijke Jordaanoever een soort archipel van eilanden waarvan de tussenliggende gebieden niet onder controle van de PA zijn. Dat maakt het voor het garanderen van veiligheidsdiensten moeilijk om van het ene naar het andere gebied te gaan, aangezien dit gecoördineerd moet worden met de Israëliëse veiligheidsdiensten. Dat betekent dat het succes voor optreden van

bijvoorbeeld de politie of brandweer in het gebied afhangt van het maken van afspraken, samenwerking, onderlinge verstandhoudingen en technische oplossingen.

Een andere, institutionele, uitdaging is de staatsrechtelijke inbedding van de veiligheidssector. De taken en onderlinge verhoudingen van de verschillende veiligheidsdiensten zijn nog niet volledig wettelijk verankerd. Daarmee zijn de wettelijke kaders om de veiligheidssector als geheel structuur te geven nog niet geformaliseerd.<sup>22</sup> Dit leidt onder meer tot onduidelijkheid over de rollen en de onderlinge samenwerking tussen veiligheidsdiensten. Zo is er bijvoorbeeld geen wet waarin de onderlinge samenwerking staat beschreven tussen de politie, de presidentiële garde en de NSF. Hoewel de Oslo-Akkoorden de NSF niet

20 Tahani Mustafa, 'Damping the Palestinian Spring: Security Sector Reform and Entrenched Repression', in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 9, No. 2 (2015) 212-230 (222).

21 Israëliëse veiligheidsdiensten of burgers mogen niet in deze gebieden komen.

22 De wetten en presidentiële decreten zijn te vinden op: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/final\\_EN.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/final_EN.pdf).

*De taken en onderlinge verhoudingen van de verschillende Palestijnse veiligheidsdiensten zijn nog niet volledig wettelijk verankerd*



## De USSC probeert buiten politieke schommelingen te blijven en op veiligheidsgebied een kanaal tussen Israël en de Palestijnen open te houden

toestonden een militaire organisatie te zijn,<sup>23</sup> blijft de drang bestaan een krijgsmacht met externe taken (verdediging van de soevereiniteit van het grondgebied)<sup>24</sup> te willen zijn, terwijl Israël de rol van de NSF beperkt ziet tot een interne gendarmerie-achtige rol die kan escaleren op het moment dat de interne veiligheid in het geding is.<sup>25</sup>

De PASF steunt op donoren voor het uitrusten met materiaal en infrastructuur, waaronder de USSC. Bovendien wordt PASF-personeel getraind en geholpen met onder meer doctrines, concepten en *standard operating procedures*. Dergelijke onderwerpen zijn relatief makkelijk om mee aan de slag te gaan, maar er kunnen wel politiek-strategische en institutionele uitdagingen aan ten grondslag liggen. Voor welke taak moet de NSF worden opgeleid en wat voor materiaal heeft een bepaalde veiligheidsdienst nodig nu de precieze taken zonder wettelijk kader in feite niet vaststaan? En wat laat Israël toe met

betrekking tot de capaciteitsopbouw zonder dat het potentieel gevaar voor Israël oplevert? In deze context bestaat ook de vraag in hoeverre overwegend westerse ideeën voor het opbouwen en institutionaliseren van een veiligheidsapparaat, zoals het primaat van de politie, joint interservice-optreden, een gezamenlijke commandostructuur, gendergelijkheid en diep respect voor de mensenrechten, bij de huidige Palestijnse autoriteiten daadwerkelijk bijval vinden. Daarnaast zijn er ook de complexe uitdagingen voor de opbouw van een goed werkend veiligheidsapparaat, zoals het realiseren van centrale personeelsmanagementsystemen, salarisadministratie, promoties en pensioenmodellen.

### Amerikaanse politieke ontwikkelingen en USSC

De USSC wil geen politieke organisatie zijn, maar richt zich op opbouw en veiligheidscoördinatie tussen Israël en de PASF op operationeel niveau. Op die manier tracht de USSC buiten politieke schommelingen te blijven en op veiligheidsgebied een kanaal tussen Israël en de Palestijnen open te houden. Toch kunnen de effecten van de Midden-Oosten-politiek van Trump afstralen op het optreden van de USSC. Voorbeelden zijn de beperking van de financiële steun aan de Palestijnse gebieden en het besluit om Jeruzalem als hoofdstad van Israël te erkennen. Voorts kan ook het nieuwe Amerikaanse vredesplan impact hebben op de USSC.

#### Financiële steun

Sinds 2017 heeft de VS een koers ingezet die de financiële steun aan de Palestijnse gebieden drastisch vermindert.<sup>26</sup> In 2017 werden betalingen uit een Amerikaans economisch steunfonds teruggedroefd. Begin 2019 trad de Anti-Terrorism Clarification Act (ATCA) in werking. Deze wet creëert rechtsmacht in Amerikaanse rechtbanken voor iedereen die Amerikaans ontwikkelingssamenwerkingsgeld ontvangt. Om te voorkomen dat de Palestijnen zich daaraan blootstellen, zijn alle beschikbare fondsen voor de veiligheidssector stopgezet. Daar kwam bij dat tot oktober 2019, vanwege

23 Zilber en al-Omari, 'State with No Army', viii.

24 Zie Artikel 84 van de Palestijnse Basic Law (vergelijkbaar met een grondwet): The Security Forces and the Police shall be regular forces. They shall be the armed forces in the country. Their functions shall be limited to defending the country, serving the people, protecting society and maintaining public order, security and public morals.

25 Zie ook Martijn Dekker, *Occupational Hazards. Providing Human Security in the Palestinian West Bank in the Context of Israeli Occupation* (Amsterdam, Proefschrift Vrije Universiteit, 2013) 95.

26 Jim Zanotti, 'Anti-Terrorism Clarification Act of 2018 (P.L. 115-253) and U.S. Aid for the Palestinians', *Congressional Research Service Report* (Washington, D.C., Congressional Research Service, 2019).

het uitbetalen van zogenoemde *prisoner and martyr payments*, een gedeelte van de belasting die Israël voor de PA int niet meer werd uitbetaald en de PA een principiële keuze maakte helemaal geen belastinggeld meer van Israël te willen aannemen.<sup>27</sup> Dat de PA daarmee zonder donor- en belastinggeld kwam te zitten, werd in eerste helft van 2019 beschouwd als een groeiende financiële crisis. Dit had impact op onder meer de salarissen van het veiligheids-personeel. In juni 2019 werden de economische paragrafen van het Amerikaanse vredesplan gepresenteerd, met daarin het aanbod van een financieel potentieel van 50 biljoen dollar om te investeren in de Palestijnse economie, bevolking en de overheid.

### Jeruzalem

Eind 2017 besloot Trump Jeruzalem als hoofdstad van Israël te erkennen. Het Amerikaanse vredesplan stelt voor Jeruzalem niet op te delen, maar in zijn geheel de hoofdstad van Israël te maken.<sup>28</sup> De Amerikaanse erkenning gaat in tegen de heersende opvatting Jeruzalem voorlopig met een aparte status te blijven behandelen. De VS positioneert zich op dit onderwerp vrij uitdrukkelijk aan de zijde van Israël. De positie van de Nederlandse regering over de erkenning werd naar aanleiding van Kamervragen beantwoord: ‘Nederland heeft in 1980 de ambassade verplaatst van Jeruzalem naar Tel Aviv. Dat was in lijn met VN-Veiligheidsraad resolutie 478. Deze resolutie bepaalde dat de annexatie door Israël van Oost-Jeruzalem strijdig is met internationaal recht en riep lidstaten op hun ambassades uit Jeruzalem te verplaatsen. Nederland zal pas de ambassade terugverhuizen nadat er een alomvattend vredesakkoord ligt met een oplossing voor Jeruzalem, inclusief duidelijkheid over de grenzen.’<sup>29</sup>

Op de Amerikaanse erkenning volgde de verhuizing van de hoofdzetel van de Amerikaanse ambassade van Tel Aviv naar Jeruzalem. In een volgende stap besloot de VS het Amerikaanse Consulaat-Generaal voor de Palestijnse gebieden samen te voegen met de ambassade en de residentie te verschuiven naar het gebouw van het Consulaat-Generaal. Het Consulaat-Generaal werd een afdeling binnen de



*De Amerikaanse erkenning van Jeruzalem als hoofdstad van Israël en de verhuizing van de ambassade had gevolgen voor de USSC*

ambassade voor Israël.<sup>30</sup> Na de erkenning van Jeruzalem als hoofdstad van Israël volgde in maart 2019 ook de Amerikaanse erkenning van de Golanhoogte als Israëliisch grondgebied. Het vredesplan voorziet ook een toekomstige Israëliische annexatie van de Jordaanoever aan de grens met Jordanië.

### Veiligheidsdiensten in het vredesplan

In de veiligheidsparagraaf van het vredesplan staat over de rol van de Palestijnse veiligheidsdiensten opgenomen: ‘The State of Israel will maintain overriding security responsibility for the State of Palestine, with the aspiration that the Palestinians will be responsible for as much as their internal security as possible, subject to

27 Zie: ‘Palestinians to resume taking tax money collected by Israel’, Al-Jazeera: <https://www.aljazeera.com/ajimpact/palestinians-resume-tax-money-collected-israel-191004192819820.html>.

28 *Peace to Prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People* (Washington, D.C., The White House, 2017 e.v.) 17.

29 Beantwoording vragen van het lid Karabulut over de verplaatsing van de Amerikaanse ambassade in Israël naar Jeruzalem door de minister van Buitenlandse Zaken Halbe Zijlstra van 9 januari 2018.

30 De Palestinian Affairs Unit (PAU). Zie: <https://il.usembassy.gov/palestinian-affairs-unit/>.

the provisions of this Vision.<sup>31</sup> De toekomstige staat Palestina kan in deze visie alleen veiligheidsdiensten hebben om de interne veiligheid te garanderen en zal verder gedemilitariseerd blijven. De externe veiligheid moet in handen van Israël, Jordanië en Egypte komen te liggen. Verder mogen de veiligheidsdiensten volgens het plan geen wapens bezitten die Israël zouden kunnen bedreigen, 'including: weapons systems such as combat aircraft (manned and unmanned); heavy armored vehicles; mines; missiles; rockets; heavy machine guns; laser/radiating weapons; anti-air; anti-armor; anti-ship; military intelligence; offensive cyber and electronic warfare capabilities; production facilities and procurement mechanisms for weapons systems; military infrastructure and training facilities; or any weapons of mass destruction'.<sup>32</sup> Ook op het gebied van de inrichting van de veiligheidsdiensten en de externe veiligheid neemt het plan een uitdrukkelijke positie in.

## Impact op de USSC

De Amerikaanse ontwikkelingen hadden in ieder geval twee praktische effecten op de USSC. Het eerste was de verhuizing van de USSC. De USSC was gehuisvest op het terrein van het Amerikaanse Consulaat-Generaal, dat na de samenvoeging de Amerikaanse ambassade werd. Gezien de politieke positie van de niet-Amerikaanse landen die deelnemen aan de USSC, leidde de verplaatsing van de ambassade ook tot een andere locatie voor de USSC; de aanwezigheid op Amerikaans ambassadeterrein zou immers diplomatieke spanningen kunnen opleveren. De staf van de USSC werd daarmee tijdelijk gesplitst over twee locaties.<sup>33</sup> Het tweede effect op de USSC was dat de Amerikaanse fondsen die de USSC kon uitgeven

*President Trump en premier Netanyahu van Israël voeren overleg in Washington: de vraag is of de Amerikaanse insteek de Nederlandse bijdrage aan de USSC in een lastigere positie brengt*

31 Peace to Prosperity, 21.

32 Peace to Prosperity, appendix 2b.

33 Of dit inmiddels verder ontwikkeld is tot samenvoeging op een andere plek, is mij onbekend.

34 Zie: Yolande Knell, 'US stops all aid to Palestinians in West Bank and Gaza', BBC (1 februari 2019) <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47095082>.



FOTO WHITE HOUSE

## De kleine, maar kwalitatieve bijdragen aan de effectiviteit van de missies in het Midden-Oosten leveren Nederland tevens een informatiepositie op

vanwege de aanneming van de ATCA-wet begin 2019 werden stopgezet.<sup>34</sup> Voor de taakuitvoering betekende dit dat het uitrusten van de PASF met materieel en het uitvoeren van infrastructuurprojecten door de USSC moest worden stilgelegd. De capaciteitsopbouwrol kwam daarmee stil te liggen. Bovendien stopten als reactie op de ATCA-wet ook de fondsen van USAID en het Bureau of International Narcotics and Law Enforcement. Van de laatste organisatie was de USSC afhankelijk aangezien die een rol had in de realisering van de infrastructuur voor de Palestijnse veiligheidsdiensten.<sup>35</sup>

Naast deze twee effecten is de impact of afstraling van de Amerikaanse politieke ontwikkelingen op de USSC in feite niet heel concreet vast te stellen. Toch zijn in deze context verschillende vragen te stellen, met wellicht als hoofdvraag of de USSC onaangetast door politieke winden door kan gaan met de ontwikkeling van de PASF. In hoeverre wordt Amerikaanse steun en advies binnen de Palestijnse overheid nog op prijs gesteld tegen

het licht van de huidige Amerikaanse posities in het conflict? Uiteindelijk zijn het de USSC-adviseurs die al dan niet worden toegelaten tot de Palestijnse ministeries. In ieder geval verschuift met het opschorten van de USSC-fondsen de afhankelijkheid naar andere, niet-Amerikaanse, donoren. Voorstelbaar is ook dat het moeilijker wordt voor een Amerikaanse organisatie om de internationale inspanningen op veiligheidsgebied te synchroniseren, nu naast het opdrogen van fondsen op het politieke niveau de opvattingen tussen de VS en de EU uiteen lijken te lopen met het nieuwe vredesplan en de genomen stappen rond de Golan en Jeruzalem. In hoeverre sijpelt het vredesplan in de toekomst verder door naar de operationele taak van de USSC? Heeft bijvoorbeeld het huidige voorstel de Jordanoever Israëliisch grondgebied te maken effect op het uitrusten en trainen van de PASF?<sup>36</sup> Het is voor de deelnemende landen de vraag of het nu opportuun is via de USSC bij te dragen aan de oplossing van het Joods-Palestijnse conflict, of dat er andere mogelijke wegen bestaan.

### Nederlandse positie

Bovengenoemde kwesties kunnen ook van toepassing zijn op de wijze waarop Nederland denkt te willen bijdragen aan de veiligheidssector in de Palestijnse gebieden. De vraag is of de huidige Amerikaanse in steek de Nederlandse bijdrage aan de USSC in een lastigere positie brengt. Hoewel de regeringsreactie op het vredesplan start met een positieve draai ('het biedt gelegenheid om tot een nieuw inspanning te komen...') apprecieert de regering het plan als volgt: 'Het kabinet constateert dat de VS-regering zich blijft uitspreken voor een twee-statenoplossing, maar dat het plan daarbij ver afwijkt van de Palestijnse beoogde oplossing alsmede van de breed aanvaarde internationale parameters.'<sup>37</sup>

De brief van de regering zet vervolgens de parameters van de twee-statenoplossing uiteen zoals Nederland en de EU deze verstaan, waaronder de grenzen van 1967 als basis, een einde aan de bezetting, veiligheid voor Israël en

35 Michael Wilner en Tovah Lazaroff, 'Trump team says PA wants to skirt U.S. courts', in: *Jerusalem Post* (2 februari 2019). Zie ook: Jim Zanotti, 'U.S. Foreign Aid to the Palestinians', *Congressional Research Service Report* (Washington, D.C., Congressional Research Service, 2018).

36 *Peace to Prosperity*, 13.

37 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 23 432, Nr. 476, 4.



een onderhandelde oplossing voor Jeruzalem. Ook uit de regering zorg over de mogelijke unilaterale annexatie van de Jordaanoever. In de beantwoording op Kamervragen meende de regering in verband met het vredesplan: ‘De twee-statenoplossing raakt steeds verder uit zicht en beide partijen stevenen af op een een-staat realiteit...’<sup>38</sup>

Het is nu nog onduidelijk of en in hoeverre het vredesplan en deelname aan de USSC negatief kan afstralen op de Nederlandse positie in het conflict. Wel is het zo dat Nederland binnen de veiligheidssector niet alleen bijdraagt aan de USSC, maar ook aan de EU-missie EUPOL-COPPS. Voor Nederland bestaan daarmee, naast bilaterale initiatieven, mogelijkheden bij te dragen via andere multilaterale initiatieven. Dat leidt er toe dat Nederland zich kan afvragen langs welke lijn het wil blijven bijdragen in de veiligheidssector, rekening houdende met het Nederlandse buitenlandbeleid ten aanzien van het conflict en de relatie met de VS. Wat betreft de militaire bijdrage is interessant dat in de missie-evaluatie van 2018 is opgenomen dat de kleine maar kwalitatieve bijdragen aan de effectiviteit van de missies in het Midden-Oosten Nederland tevens een informatiepositie opleveren. En ‘Tot slot geven deze bijdragen Nederland ook meer ruimte om mee te praten over de inzet van internationale missies in VN en EU-verband’, geeft het ministerie van Defensie in de evaluatie aan.<sup>39</sup> Daarbij moet ook worden beseft dat de USSC de enige missie is die zich direct bezighoudt met het Joods-Palestijns conflict.<sup>40</sup> Bij de andere missies in de Levant<sup>41</sup> – UNTSO, UNDOF, UNIFIL – ligt de focus op verschillende aspecten van het Arabisch-Israëliësch conflict. Vanuit het informatiepositie-perspectief blijft de USSC daarom een interessante omgeving.

## Ten slotte

Doordat de USSC een operationele insteek heeft de PASF te ontwikkelen en daarmee buiten de politieke winden probeert te blijven, is de impact van het Amerikaanse vredesplan op de USSC niet direct gelinkt. Wat de grote politieke lijnen ook zijn, onderdeel daarvan zal altijd zijn dat de PASF verder ontwikkeld dient te worden. Als reactie op het artikel ‘Nederland en de United States Security Coordinator’ van J. de Bruin in de *Militaire Spectator* van februari 2014 over de USSC stelde luitenant-kolonel P. Bolder, zelf deelnemer aan de missie, dat de inspanningen van de USSC wel degelijk tot feitelijke vooruitgang leidden op het gebied van de veiligheid op de Westelijke Jordaanoever.<sup>42</sup> Die ervaring deel ik, ondanks de uitdagingen waar de USSC mee kampt. Daarbij moet geaccepteerd worden dat de USSC periodes kan hebben van minder grote stappen of tijdelijk stilstaande ontwikkeling. Dit conflict, weet iedereen, is er een van een hele, hele, lange adem. En het valt voorlopig nog niet te bezien waartoe dit nieuwe vredesplan leidt. ■

- 
- 38 Beantwoording vragen van het lid Sjoerdsma (D66) over de aangekondigde plannen van Israël om nederzettingen te bouwen in E1-gebied, 17 maart 2020. Antwoord op vraag 14.
- 39 Ministerie van Defensie, *Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2018. Jaarlijkse tussentijdse evaluatie op grond van het Toetsingskader 2014* (Den Haag, 2019).
- 40 Nederlands personeel is ook vertegenwoordigd bij EUPOLCOPPS. Aan deze missie zijn geen militairen verbonden. Aan de missie EUBAM Raffah zijn in het verleden enkele marechaussees verbonden geweest.
- 41 Geografische benaming voor het Nabije-Oosten dat grenst aan de Middellandse Zee.
- 42 De Bruin, ‘Nederland en de ‘United States Security Coordinator’.



# De Afrikaanse Unie

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

*Luitenant-kolonel Leen van Hijum\**

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



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

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

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

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

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

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

## De toekomst van Afrika: trends en observaties

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

### Bevolkingsgroei

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

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



FOTO EUROPESE COMMISSIE

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

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

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

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

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

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



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

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

#### **Klimaatverandering**

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

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

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

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

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

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

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

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

### Chronische instabiliteit

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

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

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

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

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

## De Afrikaanse Unie

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

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

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



Figuur 1 Overzicht van de belangrijkste organen van de Afrikaanse Unie

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

### De AU Peace and Security Council

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

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

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

### De AU en de REC's

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

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

### Subsidiarity, Comparative Advantage and Complementarity

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

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

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

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

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

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

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



### Het Peace and Security Department van de AUC

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

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

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

### De African Peace and Security Architecture

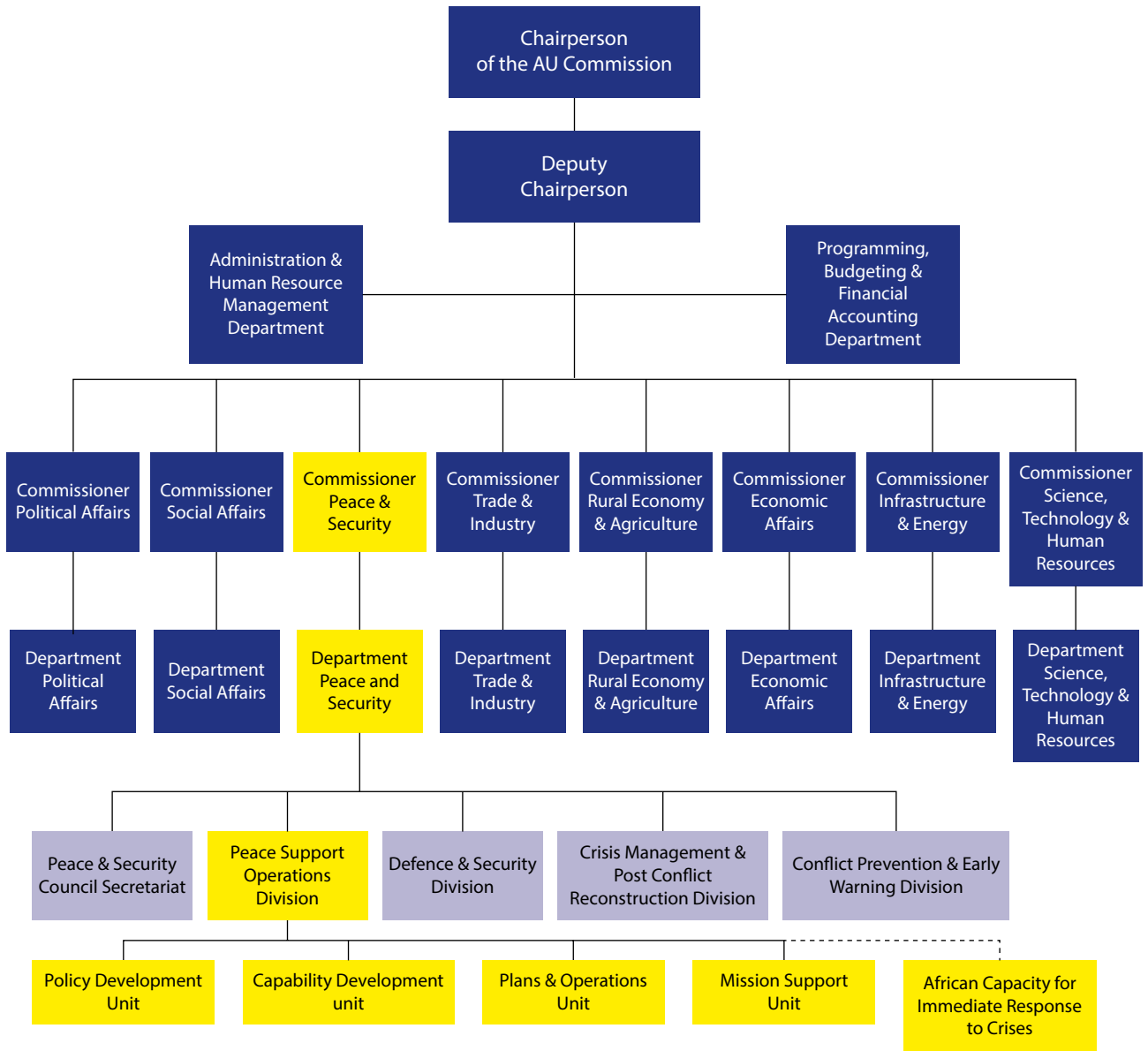
De African Peace and Security Architecture (APSA) bestaat uit een aantal samenhangende organen, concepten en een fonds, erop gericht problemen op het gebied van vrede en veiligheid te voorkomen of op te lossen. De APSA kent zeven elementen:

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

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

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

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



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

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

**De African Standby Force**

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

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

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

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

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

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

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

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

### ASF en inzetbaarheid

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



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

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

- 28 Er zijn verschillende, niet eenduidige, overzichten van de APSA in de omloop. Een soortgelijke werd gebruikt tijdens een door de AU PSOD gegeven presentatie.
- 29 Een meer politiek dan logistiek gedreven besluit.
- 30 Zie deze persverklaring van de AUC hierover: <http://www.peaceau.org/en/article/press-release-signing-of-agreements-between-the-african-union-and-the-peoples-republic-of-china>.
- 31 Een besluit dat ook door sommigen (deels) als politiek besluit werd gezien, omdat het geen recht deed aan alle problemen die er nog waren, onder meer op het gebied van besluitvorming, aansturing, logistiek, financiering en politiecapaciteit. Zie bijvoorbeeld: Thomas Mandrup, 'The African Peace and Security Architecture – a system for the past or adapting to the future?', *RESEARCH BRIEF 3/2018*, Security Institute for Governance and Leadership in Africa (Stellenbosch, Stellenbosch University, 2018).



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

FOTO VN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Momenteel zijn er drie missies die de AU heeft geautoriseerd:

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

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

**Samenwerking AU-VN**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



FOTO U.S. ARMY AFRICA

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

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

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

---

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

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





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

FOTO EUROPESE COMMISSIE

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

## EU en NAVO

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

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

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

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



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

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

## Conclusies en ideeën

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FOTO VN

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



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

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

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

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

---

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



## De Sahel moet voor de EU een strategische prioriteit zijn

Drs. Niels Noordstar\*

**Vorig jaar verklaarde de Europese Raad dat de Sahelregio een strategische prioriteit is voor de Europese Unie. De consensus was dat de veiligheid binnen ons continent sterk afhankelijk is van een stabiele Sahelregio.<sup>1</sup> Op 12 juni 2020 ging Frankrijk een stap verder en richtte samen met de G5-landen (Burkina Faso, Tsjaad, Mali, Mauritanië en Niger) de Internationale Coalitie voor de Sahel op. Als direct gevolg werd ook de Task Force Takuba opgericht die gaat strijden tegen terrorisme in de Liptako-Gourmaregio, het gebied tussen de grenzen van Mali, Niger en Burkina Faso. Takuba is een Frans initiatief waarbij Europese landen kunnen aansluiten. Verdere Europese belangstelling is gering. Van het totale aantal van 600 militairen komt de helft uit Frankrijk. Nederland stuurt twee militairen. Wil de EU haar woorden kracht bijzetten en daadwerkelijk een vuist maken in de Sahel, dan moet zij meer toewijding laten zien. Dat geldt ook voor Nederland.**

**D**e Sahel gaat al lang gebukt onder een scala aan problemen zoals armoede, droogte en een extreme bevolkingsgroei. In 2012 werd terrorisme een groter probleem door de opkomst van verschillende extremistische groeperingen, vaak gelieerd aan al-Qaida of Islamitische Staat (IS). Ondertussen lijdt de bevolking. De minimale kansen op werk of andere mogelijkheden om een bestaan op te bouwen resulteren in een kwetsbare groep die gevoelig is voor extremistische rekrutering. Toenemende droogte dwingt veel semi-nomadische bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld de Fulani, verder naar

het zuiden te trekken. De spanningen die daardoor ontstaan met de sedentaire bevolking zorgen regelmatig voor gewelddadige conflicten. Overheden, niet in staat om op te treden, dwingen burgers steeds vaker zichzelf te bewapenen ter verdediging. De politieke instabiliteit van de betreffende landen werkt de onveiligheid in de hand. De recente staatsgreep in Mali past in dit beeld. Ook de verkiezingen, eind 2020, in zowel Niger als Burkina Faso, creëren naar verwachting enkel meer onrust.<sup>2</sup>

Om de veiligheid en stabiliteit te herstellen startte in 2012 de VN-missie MINUSMA in Mali.<sup>3</sup> Deze missie is nog in volle gang met een aanwezigheid van ruim 13.000 internationale militairen, politiemensen en burgerpersoneel. De Franse operatie Barkhane heeft momenteel ongeveer 5.100 militairen, verspreid over de Sahel. De EU is met drie kleinere missies van in totaal 1.250 man ook vertegenwoordigd in de regio.<sup>4</sup> De situatie lijkt echter met het jaar ernstiger te worden. Conflicten, terroristische activiteiten en georganiseerde criminaliteit, inclusief mensenhandel en drugsmokkel,

\* LTZ 2 OC (LD) (R) drs. N.A. (Niels) Noordstar is docent/onderzoeker Cultuurhistorie.

1 Maria Lenzu, "De Sahel is een strategische prioriteit voor de EU en haar lidstaten": Raad neemt conclusies aan', persbericht Europese Raad (13 mei 2019).

Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/05/13/the-sahel-is-a-strategic-priority-for-the-eu-and-its-member-states-council-adopts-conclusions/>.

2 Andrew Lebovich, 'Disorder from Chaos: Why Europeans fail to promote stability in the Sahel', 26 augustus 2020. Zie: [https://www.ecfr.eu/publications/summary/disorder\\_from\\_chaos\\_why\\_europeans\\_fail\\_to\\_promote\\_stability\\_in\\_the\\_sahel](https://www.ecfr.eu/publications/summary/disorder_from_chaos_why_europeans_fail_to_promote_stability_in_the_sahel).

3 Niels Woudstra, 'De VN-missie in Mali', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (5).

4 European Union External Action Service, zie 'Military and civilian missions and operations': [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en).

nemen toe.<sup>5</sup> De problemen lijken zich ook te verspreiden. Zo noemde de president van Niger, Issoufou Mahamadou, de opkomst van IS in de Grottere Sahara (ISGS) in de Liptako-Gourmaregio de grootste dreiging van dit moment.<sup>6</sup>

### Frankrijk aan de kant

Ondanks de verschillende initiatieven is het duidelijk dat Frankrijk vanwege zijn koloniale verleden nog altijd de belangrijkste buitenlandse mogendheid is. Operatie Barkhane is een duidelijk voorbeeld van de vergaande Franse betrokkenheid. Het doel: de regio bevrijden van jihadisten en de G5 helpen het gevaar uiteindelijk zelfstandig het hoofd te bieden. Toch wordt het steeds duidelijker dat dit de Fransen niet alleen lukt. Naast de tegenvallende operationele resultaten neemt de Franse impopulariteit in de regio toe. De politieke en economische invloed van Frankrijk, beter bekend als 'Francafrique',<sup>7</sup> wordt door een groot deel van de bevolking als een vorm van neokolonialisme gezien.<sup>8</sup> Huidige discussies over het loskoppelen van de CFA-frank aan de euro,<sup>9</sup> voorheen de Franse frank, en de economische invloed die Frankrijk nog steeds heeft vanwege de 'koloniale belasting' versterken dit beeld.

Hierdoor is het niet verstandig om Frankrijk alleen voorop te laten lopen. Als belangrijke handelspartner voor deze regio probeert de EU al langere tijd op verschillende manieren een rol te spelen in het gebied, maar de overtuiging ontbreekt. Terwijl de noodzaak tot samenwerking in een breder verband, gelet op veiligheid en migratie, wel aanwezig is. Als de EU de situatie daadwerkelijk serieus neemt zou ze haar gezamenlijke toewijding moeten laten blijken door middel van duidelijke steun aan de nieuwe Internationale Coalitie voor de Sahel. Door het initiatief als EU gezamenlijk te dragen verdwijnt het overheersende Franse stempel. Ook Nederland kan hieraan zijn steentje bijdragen door zich actiever bezig te houden met de Europese rol in de Sahel en zijn eigen bijdrage daarin. Het verzamelen van inlichtingen, zoals eerder in Mali, kan een mogelijkheid zijn.

Het lijkt er jammer genoeg op dat andere problemen dan het coronavirus even geen plaats

meer hebben aan de EU-vergadering. Bij de recente (digitale) Sahel-top, waar de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, in gesprek ging met de G5-staatschefs was Covid-19 het enige onderwerp dat werd besproken. Er werd niet ingegaan op de andere slepende problemen.

### Geen tijd voor uitstel

Het is voor de EU tijd geworden om zich veel intensiever op de Sahelregio te richten. De oplossingen zijn niet eenvoudig, maar wegkijken is geen optie omdat de problemen ook het Europese continent treffen, en dus ook Nederland. Verdere destabilisering van de regio leidt gegarandeerd tot nog meer armoede, hongersnood, illegale handel en een toenemende stroom van migranten. Alleen door grootschalige samenwerking met de G5-landen kan er vooruitgang worden geboekt. Dit vraagt om een intensieve georganiseerde inzet vanuit de EU op zowel militair, diplomatiek als economisch gebied. Ook Nederland moet hier proactief in zijn, zowel binnen de EU als in bilateraal verband. De huidige magere steun en de weinigzeggende verklaringen gaan het tij niet keren. Initiatieven zoals de Coalitie voor de Sahel en de daaraan verbonden Task Force Takuba moeten steun krijgen van een collectieve EU, en niet een zoveelste Franse poging zijn om ook de rest van Europa mee te krijgen. Tijdens haar aanstelling sprak Von der Leyen haar ambitie uit van een EU als geopolitieke speler. De Sahel moet hierbij de eerste stap in die richting zijn. ■

5 Signe Marie Cold-Ravnkilde en Katja Lindskov Jacobsen, 'Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism', in: *International Affairs* 96 (2020) (4). Zie: <https://academic.oup.com/ia/article/96/4/855/5866446>.

6 Openingspeech president Issoufou Mahamadou bij de G5-Saheltop, 15 december 2019. Zie: <https://www.presidence.ne>.

7 Tugba Korkmaz, 'La Francafrique': The Special Relationship Between France and Its Former Colonies in Africa' 2 augustus 2019. Zie: [https://insamer.com/en/la-francafrique-the-special-relationship-between-france-and-its-former-colonies-in-africa\\_2307.html](https://insamer.com/en/la-francafrique-the-special-relationship-between-france-and-its-former-colonies-in-africa_2307.html).

8 David Hundeyin, 'The 'French Colonial Tax': A misleading heuristic for understanding Francafrique', 21 november 2019. Zie: <https://www.theafricareport.com/20326/the-french-colonial-tax-a-misleading-heuristic-for-understanding-francafrique/>.

9 CFA-frank is de munteenheid die gebruikt wordt in twaalf (overwegend) Franse voormalige koloniën. CFA staat voor Colonies Françaises d'Afrique.

## Herboren marechaussee

### *Een filosofische benadering*

Kolonel Jan Roede\*

**Een zoektocht in het verleden van de Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft mij inzichten opgeleverd over zaken bij de KMar die natuurlijk aanvoelen, als vanzelf lijken te gaan. En andere bewegingen moeizaam. Uiteraard zijn het mijn percepties, percepties die voor mijn gevoel te maken hebben met fricties tussen een leefwereld en een systeemwereld. Twee werelden die elkaar soms aanvullen en versterken, en soms spanning opleveren. Daarbij veronderstel ik dat er vanuit het verleden een 'ziel' in de organisatie zit die ook nu nog de mensen die onderdeel zijn van de KMar 'bezielt'. Ik hoop dat mijn inzichten u prikkelen om uw eigen inzichten te vormen rond de bezieling in uw werk.**

**D**e marechaussee is van oudsher een actie-gerichte wetshandhaver. Sinds 1814 strijdt zij gewapend met klewang en karabijn voor veiligheid en rechtvaardigheid, het liefst te paard. Het grootste onderscheid tussen de marechaussee en de veldwachter en later de politiemans is haar snelle verplaatsbaarheid (te paard) en haar onverschrokkenheid, waardoor zij in georganiseerd verband, met haar zwaardere bewapening, ook het gevaarlijkste geboefte kan bestrijden. En dat met een hoge mate van integriteit. 'Zonder vrees, en zonder blaam.'

#### **1945: van brede politietaken naar vier afgebakende rollen**

In de periode van 1813 tot 1940 waren er in het typisch Nederlandse polderlandschap meerdere politieorganisaties: gemeentepolitie, Rijksveldwachter en de KMar. In dat bestel was de KMar in feite de 'Rijkspolitie', en voerde politietaken in brede zin uit. Leest u de geschiedenis van de Zaak Oss, met de nodige dichterlijke vrijheid verfilmd in *De bende van Oss*, er maar eens op na. Vanwege haar militaire karakter had de KMar ook een belangrijke rol in de handhaving van de openbare orde. De marechaussee was dan ook een militair die generiek politiewerk deed.

Na 1945 is het politiebestedel in Nederland ingrijpend gewijzigd. Er werd een Korps Rijkspolitie opgericht, en steden en grotere gemeenten kregen hun eigen gemeentelijke politiekorps. De KMar kreeg slechts een beperkt aantal taken: de politietaken voor de krijgsmacht, waken voor de veiligheid van het Koninklijk Huis, en grensbewaking. En daarnaast: het in bijzondere gevallen verlenen van bijstand aan de politie. Je zou bijna kunnen stellen dat marechaussees werden verbannen uit de maatschappij, letterlijk verplaatst naar de landsgrenzen en binnen de hekken van de paleizen en kazernes.

Marechaussees werden deels beveiliger of grensbewaker. En in die beperktere taken zijn marechaussees vanuit hun loyaliteit ook wel weer goed geworden. Niemand kan beter paspoorten controleren dan een marechaussee, niemand kan beter een object beveiligen. Taken die vooral gedijen bij nauwkeurigheid, zorgvuldigheid en 'klantvriendelijkheid' als belangrijke kernwaarden. En voor je het weet geloven we dat dat de basis is. Zelfs in het begin van deze eeuw waren er nog ambities om 'de beste grensbewaker' te worden, en 'expert in bewaken en beveiligen'.

Als marechaussees 'echt politiewerk' wilden doen, kon dat sinds 1945 binnen de militaire

\* Kolonel Jan Roede MA werkt als programmamanager Kennis en Innovatie bij de Directie KSI (Kennis, Strategie en Innovatie) van Staf CKMar. Hij vervulde diverse functies bij de KMar in zowel het operationele, intel- als OTK-domein.

politiedienst of als bijstand aan de politie. Nederland kende, net als omliggende landen, in de jaren zestig en zeventig rellen en terrorisme. In die jaren was de KMar belangrijk vanuit haar bijstandsrol. Door vele oudere collega's wordt dat nog gezien als het hoogtepunt uit hun loopbaan. Tot echte aarding in het domein openbare orde heeft het nooit mogen leiden. De laatste grootschalige bijstandsinzet van de Mobiele Eenheid van de KMar was in 1981, in de Piersonstraat in Nijmegen. Alhoewel in mijn optiek uitermate succesvol ontstond er na deze inzet een principiële discussie over inzet van militairen in het civiele domein en is er daarna nauwelijks meer grootschalig bijstand verleend aan de politie.

Sinds 1993 is de KMar belast met de politietaken op de luchthavens. Weer terug naar de bron: de algemene en bredere politietaken. Verantwoordelijkheid dragen voor handhaving van de openbare orde en veiligheid en de opsporing van strafbare feiten. Van 2003 tot 2006 mocht ik leidinggeven aan marechaussees die de politietaken op Schiphol uitvoerden. Elke dag trof ik daar bezielde collega's aan, en ook zelf merkte ik dat ik daar in hoge mate gemotiveerd mijn werk deed. Dit was waarvoor ik ooit bij de KMar was gekomen.

De militaire politietaken vult de KMar sinds eind jaren negentig amper meer in. Door het afschaffen van de opkomstplicht daalde het aantal door militairen gepleegde strafbare feiten sterk. Anderzijds werd de 'groene MP-taak', met het accent op begeleiden van militaire verplaatsingen en het bewaken van krijgsgevangenen, minder relevant.

#### **Anno 2025...**

Is de marechaussee anno 2025 dan primair een grensbewaker die in voorkomende gevallen expeditionair optreedt, of een robuuste beveiliging? Wat mij betreft niet. Ook in 2020 kunnen we in de geest van 1814 keuzes maken en zorgen dat marechaussees een brede politierol vervullen, zowel qua ordehandhaving als in de opsporing, het recherchewerk. Marechaussees kunnen dat vanuit een militaire achtergrond in georganiseerd verband ook doen als de omstan-

## Marechaussees werden letterlijk verplaatst naar de landsgrenzen en binnen de hekken van paleizen en kazernes

digheden gevaarlijker of primitiever zijn, binnen en ver buiten Nederland.

Onze moederorganisatie kent de Gendarmerie Mobile, laat dat model de inspiratie zijn voor de KMar anno 2025. Een concept dat voorziet in eenheden die zowel expeditionair kunnen optreden als MP en voor Stability Policing, als nationaal voor ordehandhaving, beveiliging en terreurbestrijding. Vanuit een dergelijk concept kan de KMar een bijdrage leveren aan alle drie de hoofdtaken van de krijgsmacht en eventuele hybride tussenvormen. Een 'bereden marechaussee', of een 'parate KMar 3.0', zo u wilt. De meer dynamische en expeditionaire inzet rond de migratiecrisis begin 21e eeuw is daar een goed voorbeeld van.

Ook in 2025 geldt naar verwachting nog het motto 'meer met minder'. Dus een dergelijk concept vraagt keuzes. Geen keuzes om bestaande taken af te stoten, maar wel om ze fundamenteel anders uit te voeren. Marechaussees zullen er weinig moeite mee hebben om de meer routinematige taken over te laten aan anderen in slimme 'ecosystemen' of te vervangen door technologische oplossingen. Marechaussees zijn immers geen toezichthouders of controleurs, zij zijn handhavers van vrede, recht en veiligheid. De marechaussee als mens is dan vooral degene die als het erop aankomt een interventie doet, geleid door moreel en ethisch besef en zo nodig met gedoseerd geweld. Want daarvoor biedt technologie nog niet, en wellicht nooit, een oplossing. Marechausseewerk blijft mensenwerk, binnen en ver over onze grenzen. ■

## Risico

*Drs. Frans Matser – publicist\**

**E**en van de belangrijkste taken van de overheid is het afwenden van gevaar voor haar burgers. Risico is de kans dat een potentieel gevaar daadwerkelijk optreedt. De mate van risico is een product van ‘kans x gevolg’. Grote gevolgen met een kleine kans zouden net zo veel aandacht moeten krijgen als een grote kans op kleine gevolgen. Maar worden beide soorten risico’s door de overheid ook gelijk ervaren?

Covid-19 heeft onze Nederlandse samenleving met de neus op de feiten gedrukt. Je moet voorbereid zijn op ‘onverwachte’ calamiteiten. Toch zijn pandemieën van alle tijden. In de Middeleeuwen kenden we de pest. Tot in de vorige eeuw waren er in heel Europa regelmatig uitbraken van tuberculose (TB), polio, pokken en tyfus. In de loop der tijden groeide de kennis van de oorzaken (bacteriën, virussen) en de overdrachtsmethoden. Zo werd het langzaam aan duidelijk dat alleen gedegen onderzoek en landelijk preventiebeleid het mogelijk zouden maken om uitbraken van infectieziektes in de kiem te smoren.

Daarmee werd het bestrijden van dit soort calamiteiten een taak van de overheid. Er kwamen organisaties en instituten die zich hiermee gingen bezighouden.<sup>1</sup> Ze ontwikkelden in eerste instantie geneesmiddelen, daarna preventie- en vaccinatieprogramma’s. De laatste grote pandemie was de Spaanse griep, tijdens en kort na de Eerste Wereldoorlog. Daarna waren er in Nederland alleen nog kleinere lokale uitbraken van polio en TB. En ook die doofden in de tweede helft van de

20e eeuw geleidelijk uit. Zo kon aan het eind van de 20e eeuw het gevoel ontstaan dat we infectieziektes goed onder controle hadden en dat het risico met ‘laag’ te kwalificeren was. Als gevolg daarvan werden de organisaties belast met de bestrijding van dit type ziektes in Nederland steeds verder ontmanteld.

De rijksorganisatie die belast was met het ontwikkelen en produceren van vaccins werd verkocht, want dat konden ze in lagelonenlanden veel goedkoper doen. De GGD-organisaties werden uitgedoofd tot minimale omvang en belandden in laag aanzien in de medische wereld. De rapporten die organisaties als het RIVM schreven over een mogelijke nieuwe pandemie, belandden bij elke nieuwe regering onderop de stapel. Impact groot, maar kans heel klein. En als er onverhoopt toch iets gebeurt, kunnen we goedkoop in het buitenland onze ‘spullen’ halen. Sinds maart 2020 weten we dat deze redenering niet altijd opgaat. Pandemieën kunnen wel degelijk terugkomen en – hoewel de kans daarop klein is – kunnen de maatschappelijke gevolgen groot zijn. Daarom kun je er maar beter preventief wat aan doen (stellen experts en politici achteraf vast).

We hebben naast pandemiebestrijding nog een aantal andere centrale overheidstaken die met risicobeheersing samenhangen. Om te beginnen natuurlijk politie en brandweer, vaak in één adem genoemd met Defensie. Maar de risicorealiteit is totaal anders. Hoewel ook hier de afgelopen decennia op is bezuinigd, zou niemand het in z’n hoofd halen om ze weg te halen. Je hebt ze immers dagelijks nodig. Ook al zijn de gevolgen van één brand, inbraak of moord lang niet



\* Op deze plaats vindt u afwisselend columns van Frans Matser en Jaus Müller.

<sup>1</sup> Voorbeelden hiervan zijn het Centraal Laboratorium (1909) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid (1934).



zo ingrijpend voor de hele maatschappij. Grote kans op kleine gevolgen geeft wel permanente aandacht.

Minder fortuinlijk ging het met een andere risicobeperkende dienst: de bescherming van ons land tegen water. Het bouwen en onderhouden van dijken en polders was al in de Middeleeuwen een overheidstaak geworden, maar ten tijde van de Hoekse en Kabeljauwse Twisten werd vrijwel al het geld uitgegeven aan oorlogvoeren en niet aan dijkonderhoud. Het gevolg was dat tijdens de Sint-Elisabethsvloed in 1421 grote delen van Zeeland en Zuid-Holland (de huidige Biesbosch) overstromden. Duizenden mensen verdronken en tienduizenden moesten huis en haard verlaten. Dit scenario herhaalde zich in 1953 op de Zeeuwse eilanden en in andere delen van Zuidwest-Nederland, waar in de nasleep van de recessie van het interbellum en de economische neergang ten gevolge van de Tweede Wereldoorlog te weinig geld en energie in het dijkbeheer was gestopt. Want het ging toch ieder jaar goed? Opnieuw kwamen duizenden mensen om en werden tienduizenden van huis en haard verdreven. De reactie: het Deltaplan. Dit liet zien dat de overheid wel degelijk in staat is haar burgers te beschermen, maar dat daar bij een kleine kans met grote gevolgen kennelijk eerst een ramp voor nodig is.

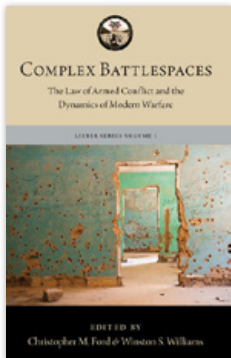
Hoewel politie en brandweer in de wandelingen vaak in één adem worden genoemd met Defensie, kun je zeggen dat dit vanuit het oogpunt van risicoperceptie volstrekt onjuist is. Defensie is niet van de grote kans op kleine gevolgen (zoals politie en brandweer), maar juist van de kleine kans op grote gevolgen (zoals watersnood- en pandemiebestrijding). En de Nederlandse overheid heeft kennelijk de neiging het product van dat soort risico's altijd als 'te verwaarlozen' in te schatten... tot het fout gaat!

Als we dan de reducties bij de organisaties als GGD en RIVM vergelijken met de reducties binnen Defensie en het afstoten van eigen onderzoeks- en productiecapaciteit op het gebied van vaccins en medische hulpmiddelen met onze 'samenwerking' binnen de NAVO – waar we er feitelijk op vertrouwen dat anderen, met name de VS, in geval van nood de kastanjes wel uit het

De overheid kan haar burgers wel degelijk beschermen, maar bij een 'kleine kans met grote gevolgen' is daar kennelijk eerst een ramp voor nodig

vuur komen halen – moeten we niet gek opkijken als de vlieger plotseling niet meer op blijkt te gaan. De oorzaken daarvoor kunnen verschillend zijn. In het ene geval een wereldwijde pandemie, waardoor iedereen ineens mondkapjes, beademingsapparaten en vaccins wil hebben en we bij onze buitenlandse leveranciers plotseling geen prioriteit meer hebben; in het andere geval de veranderde politieke verhoudingen bij onze grootste veiligheidspartner, waar men het gehad heeft met ons *freerider*-gedrag. Of een president die anders in de wedstrijd zit dan zijn voorgangers.<sup>2</sup> Dit kan ons onverwachts brengen waar we in 1940 ook stonden: alleen op de wereld. Dan kunnen we wel zeggen dat de Amerikaanse president Trump gek is, maar misschien kunnen we beter naar ons zelf kijken. Want er moet kennelijk altijd eerst een ramp gebeuren voor we risico's die verbonden zijn met kleine kansen op grote gevolgen serieus nemen. ■

2 In het verleden accepteerden we dat de presidenten en leiders van grote landen (Rusland, China, Frankrijk, Engeland) zich vrijwel altijd laten leiden door hun eigen landsbelang en niet door solidariteit en empathie met kleine landen. Van Amerika verwachten we al 75 jaar het tegenovergestelde. Dat is toch raar.



## Complex Battlespaces

The Law of Armed Conflict and the Dynamics of Modern Warfare

Door Christopher M. Ford en Winston S. Williams (red.)

New York (Oxford University Press) 2019

528 blz

ISBN 9780190915360

€ 73,-

Sinds de introductie in het militaire lexicon door de Amerikaanse luchtmachtjurist kolonel Charles J. Dunlap jr. is *lawfare* een complex en vooral lastig element van onconventionele oorlogvoering geweest. Dunlap maakte een porte-manteau van de woorden *law* en *warfare* en definieerde *lawfare* in een essay uit 2001 als 'het gebruik van de wet als oorlogswapen', waarbij hij poneerde dat de deugd van de wet beschermd dient te worden met het oog op het behoud van humanitaire waarden. In de afgelopen twee decennia schreef Dunlap, inmiddels gepensioneerd als generaal-majoor, uitgebreid over het concept. In Dunlaps teksten maakt *lawfare* een reis van obscuur element naar een centraal kenmerk in moderne (hybride) oorlogvoering, wat meerdere malen de complexiteit van *lawfare* duidelijk maakt.

### Ongemakkelijke waarheid

Het is deze complexiteit die luitenant-kolonel Christopher M. Ford en luitenant-kolonel Winston S. Williams wilden vangen in het inaugurele deel van de *Lieber-series*. In het grotere kader van asymmetrische oorlogvoering is *lawfare* een vaak verwaarloosd instrument,

hoewel het in militaire termen een vorm is van *effects-based operations*. Misschien is het nog niet helemaal uit de obscuriteit geraakt, of misschien zijn wij, als westerse landen, nog niet volledig in het reine gekomen met de ongemakkelijke waarheid dat onze tegenstanders het internationale recht en het recht van gewapend conflict naar eigen goeddunken misbruiken en gebruiken. Daarbij doen onze tegenstanders dit niet spontaan, maar wordt *lawfare* vakkundig gepland, voorbereid en ingezet.

Het verzamelwerk *Complex Battlespaces* bouwt voort op een workshop uit 2016, gehouden ter ere van de opening van het Lieber Instituut aan de United States Military Academy in West Point. In veertien hoofdstukken geeft het boek de complexiteit van de wet van gewapend conflict en moderne oorlogvoering weer door middel van vier lenzen: wettelijke regimes, bestuur, technologie en de verstedelijking van het slagveld. Elk van de vier lenzen geeft op zijn eigen manier een toevoeging aan de complexiteit van de slagvelden van de 21e eeuw.

### Vier 'lenzen van complexiteit'

Deel een van het boek gaat met vier hoofdstukken in op de complexiteit

van juridische regimes. Het gebruik van juridische terminologie is vrij eenvoudig te volgen voor een amateur in het internationale recht, zoals de auteur van deze recensie. Dat gezegd hebbende is het, om de argumenten van de auteurs volledig te begrijpen, raadzaam zichzelf in te lezen in de Verenigde Naties, internationaal humanitair recht/humanitair oorlogsrecht en de Rechten van de Mens. Basiskennis van *ius ad bellum* (de wettelijke rechtvaardiging om oorlog te voeren) en *ius in bello* (de wet die bepaalt hoe oorlog wordt gevoerd) is ook nuttig voor begrip van de onderliggende debatten. In zekere zin toont deze vereiste startkennis al de complexiteit van verschillende wettelijke regimes aan. Om het makkelijker te maken hebben de verschillende auteurs gekozen voor historische gevallen van de afgelopen drie decennia om de talloze problemen met praktische voorbeelden te illustreren.

Het tweede deel van het boek gaat in op de complexiteit van *governance*, of liever gezegd, de complexiteit die voortkomt uit een gebrek aan behoorlijk bestuur in falende staten. Dit omvat vragen over soevereiniteit, wettelijke erkenning, verantwoordelijkheid van de staat en de juridische verplichting om het soevereine grondgebied niet te (laten) gebruiken voor handelingen die strijdig zijn met de rechten van andere staten. Met de persoonlijke interesse in hybrid *warfare* staan mijn favoriete hoofdstukken wellicht in dit deel. Zo schrijft Aurel Sari in hoofdstuk zes dat *lawfare* een integraal en kritisch onderdeel is van hybride oorlogvoering. Evenzo onderzoekt Jeff Kahn verdere implicaties voor hybride oorlogvoering in hoofdstuk zeven, met het koppelen van hybride

tactieken aan krijgsgevangenen, waarbij hij de lopende oorlog in Oekraïne als casestudy gebruikt. Door dit te doen trekken Sari en Kahn *Complex Battlespaces* naar hedendaagse conflicten en benadrukken ze de noodzaak om lawfare te begrijpen als een hulpmiddel waar hybride tegenstanders afhankelijk van zijn als *enabler* en *force multiplier*. Als er enige reden is voor de militaire denker van vandaag om *Complex Battlespaces* te lezen, dan zijn het de hoofdstukken zes en zeven van dit boek.

#### **Technologie en verstedelijking**

Lopende discussies over de juridische aspecten van opkomende technologieën vormen het derde deel van dit boek. Of het nu gaat om drones, cyberwapens of robotica (denk bij de laatste bijvoorbeeld aan de RAS-eenheid van 13 Lichte Brigade), nieuwe technologieën brengen een *military revolution* of een *revolution in military affairs* teweeg. In beide gevallen wordt van juridische geleerden gevraagd internationaal overeenstemming te bereiken over normen voor het gebruik van dergelijke nieuwe technologieën. Hoewel het inderdaad waar is dat de ongekende vernietiging in gewapende conflicten in de

20e eeuw niet in de laatste plaats veroorzaakt was door vooruitgang in de (militaire) technologie, tillen de auteurs van de hoofdstukken in dit deel van het boek het debat boven het niveau van *killer robots*. Bijzonder interessant is het hoofdstuk over cyber, dat voor een groot deel ook de juridische aspecten van het verzamelen van informatie omvat.

Het laatste en kortste deel van het boek – maar zeker niet het minste – behandelt de complexiteit die verstedelijking aan het slagveld toevoegt. Waar expeditionaire operaties in het verleden grotendeels in het open gebied werden uitgevochten, is het moderne conflict zwaar verstedelijkt (denk bijvoorbeeld aan de Russische invasies van Georgië in 2008 en Oekraïne in 2014). Beide hoofdstukken vestigen uitgebreid de aandacht op de netelige kwestie van het gebruik van burgers als menselijk schild. Het internationale recht is hier nogal absoluut over (het is verboden!), maar zodra een tegenstander, of het nu een staat of een *non-state actor* is, weet dat het je in je acties zal beperken, wordt het vechten met één arm op de rug. Hier herinneren de auteurs de lezer aan Dunlaps oorspronkelijke argument: bescherm

de deugd van de wet met het oog op het behoud van humanitaire waarden (en zorg dus dat je in staat bent te vechten met één arm op de rug).

#### **Doordachte perspectieven**

Samengevat behandelen de veertien hoofdstukken samen verschillende, doordachte perspectieven die tot nadenken aanzetten over het gebruik en misbruik van recht in moderne oorlogvoering. Hoewel ik over het algemeen zeer te spreken ben over *Complex Battlespaces*, is de dekking van niet-statelijke actoren (en het gebruik van niet-statelijke actoren door statelijke actoren) enigszins oppervlakkig en zou dit een invalshoek kunnen zijn voor het tweede deel van de *Lieber-series*. Het boek leest relatief gemakkelijk weg (na het lezen van enkele juridische definities zoals eerder genoemd) en hedendaagse casestudy's zorgen voor levendige voorbeelden. Daarbij ook een advies aan toekomstige lezers: schrik niet terug voor de 528 pagina's die de bundel telt, want zoals elke verantwoorde juridische tekst bestaat *Complex Battlespaces* voor meer dan de helft uit voetnoten. ■

Ritmeester G.L.J. Jacobs

## MEDEDELING

### ***KVBK online-lezing: The Future of War*** **29 oktober 2020**

Dr. Frank Hoffman, luitenant-kolonel b.d. van het U.S. Marine Corps en strategisch analist, spreekt over de motieven en strijdmethoden in de oorlog van de toekomst.

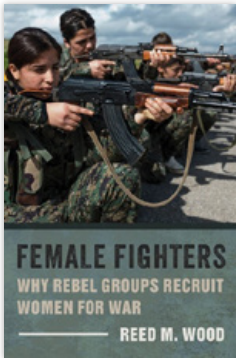
**Datum en tijd:** 29 oktober 2020 van 16.00-17.15 uur

**Locatie:** online via Webex

**Aanmelding:** via e-mail [secretaris@kvbk.nl](mailto:secretaris@kvbk.nl), waarna toezending van de inloggegevens volgt

Kijk voor meer informatie op [www.kvbk.nl](http://www.kvbk.nl) of scan de QR-code.





## Female Fighters

Why Rebel Groups Recruit Women for War  
Door Reed M. Wood  
New York (Columbia University Press) 2019  
280 blz.  
ISBN 9780231192996  
€ 31,-

**W**omen. Life. Freedom. Female fighters of Kurdistan', zo luidde een kop van een artikel van CNN afgelopen jaar. Vrouwen in Koerdistan, die het ernstig hadden te verduren tijdens de hoogtijdagen van Islamitische Staat, keken niet langer lijdzaam toe. Zij pakten zelf de wapens op en namen het heft in eigen hand. Westerse media legden dat al snel uit als een vrouwenrevolutie, een stap naar zowel vrijheid als gelijkheid die nog niet eerder was genomen. Hoewel deze emancipatie van vrouwen als gevolg van deelname aan de strijd natuurlijk een kern van waarheid bevat, is het fenomeen van vrouwelijke strijders veel ouder dan de media schetsen. Reed M. Wood, onderzoeker met als specialisme politiek geweld, brengt in zijn boek *Female Fighters. Why Rebel Groups Recruit Women for War* de nodige nuances aan. Hij lanceert daarbij een uitdagend vraagstuk: welke omstandigheden kunnen de toetreding van vrouwen in rebellengroeperingen beïnvloeden en hoe beïnvloeden de vrouwelijke strijders de groeperingen waarvan zij deel uitmaken?

### Beweegredenen

Waarom treden vrouwen toe tot rebellengroeperingen? Wood richt zich voor het beantwoorden van deze

vraag op de motivaties van de leiders van de rebellengroeperingen en niet op de individuele vrouwen. Deze keuze is gerechtvaardigd, gezien de toelating van vrouwen in de handen van de leiders ligt. Aan de hand van historische casussen identificeert Wood enkele redenen die rebellenleiders doen beslissen vrouwen toe te laten. Een van de belangrijkste beweegredenen is een combinatie van een acuut gebrek aan manschappen en lokale demografische beperkingen (zoals een tekort aan mannen van adequate leeftijd). Dit kan rebellenleiders ertoe dwingen de gelederen te openen voor vrouwen om de beweging in stand te houden. Een tweede reden betreft de ideologie van de rebellengroepering en haar leider. Bepaalde ideologieën, zoals het marxisme, hebben minder problemen met het inzetten van vrouwen als strijders, want deze ideologie probeert de bestaande genderrollen af te breken ter bevordering van een verenigde arbeidersklasse die geen onderscheid maakt tussen man of vrouw. Voor een marxistisch leider hoeft het rekruteren van vrouwen voor gevechtsrollen dus geen laatste redmiddel te zijn, maar kan zelfs onderdeel zijn van de initiële strategie. Zowel noodzaak als ideologie vormen zo

het antwoord op de vraag waarom vrouwen toetreden tot rebellengroeperingen.

Wood zet zijn betoog voort met een zeer interessant aspect van het rekruteren van vrouwen, namelijk de culturele omgeving waarin deze rekrutering plaatsvindt. In bepaalde gebieden kan het rekruteren van vrouwen als gevolg van de culturele norm negatieve consequenties hebben voor rekruteringsbehoeften op de lange termijn. Gebieden met sterk afgebakende genderscheidingen, bijvoorbeeld streng-religieuze plattelandstreken, kunnen het rekruteren van vrouwen zien als een aanval op hun levenswijze. Wood sluit de inzet van vrouwen voor zelfmoordaanslagen hierin uit, gezien de deelname van de vrouw zich in dit geval beperkt tot één actie. Permanente incorporatie van vrouwen als combattanten zou ervoor zorgen dat het mannelijk deel van deze samenleving zich tegen de rebellengroepering keert en verdere rekruteerpogingen op de resterende mannelijke bevolking bemoeilijken. Wood maakt daar indirect een belangrijk punt mee, namelijk dat het rekruteren van vrouwen niet per definitie op (lange termijn) een vooruitgang betekent voor de beschikbare sterkte.

### Steun uit het buitenland

Het rekruteren van vrouwen heeft naast een potentiële groei in manschappen ook een ander voordeel: het vergaren van steun uit het buitenland. Vrouwen worden veelal gezien als het vreedzamere en minder agressieve geslacht, schrijft Wood. Daarnaast bestaat de aanname dat vrouwen alleen op geweld terugvallen wanneer de veiligheid van hun kroost wordt bedreigd. De deelname van vrouwen in een

conflict geeft toeschouwers in het buitenland het idee dat de strijd dermate ernstig is dat zelfs vreedzame vrouwen genoodzaakt zijn de wapens op te nemen. De deelname van vrouwen legitimeert de zaak van de rebellen en vergroot de kans op internationale steun. Wood toont daarmee een tegenstrijdigheid aan in de perceptie van vrouwen en hun rol in het conflict. Enerzijds zoeken vrouwen vrijwillig toegang tot het conflict door zich aan te sluiten bij een rebellengroepering, terwijl zij tegelijkertijd worden gezien als slachtoffer. Vrouwen zijn dus niet alleen combattanten, maar ook een bijzonder effectief PR-middel dat de rebellengroepering effectiever maakt in het vergaren van steun.

Wood sluit zijn pleidooi met een kwantificering van de eerdergenoemde factoren, waaronder ideologie, demografische beperkingen, tijdsduur van het conflict en

troepensterfte. De data haalt hij uit de beschikbare informatie van voorgaande conflicten en simplificeert de bovenstaande factoren naar een heldere grafiek en tabel. Daarmee slaagt hij erin geschiedenis te combineren met statistiek. De grafiek en tabel laten precies zien wanneer de diverse factoren invloed beginnen uit te oefenen op de rekrutering van vrouwen en hoe dit tussen de verschillende ideologische rebellengroeperingen devieert.

#### Langgaande trend

Wood levert met zijn boek een waardevolle bijdrage aan de informatie rond de rol van vrouwen in irreguliere conflicten. Tevens brengt hij de nodige nuance aan in de berichtgeving over dit fenomeen. Vrouwen zijn al meerdere decennia actief in conflicten. De deelname van vrouwen in het conflict, zoals in Koerdistan, is dus meer een voortzetting van een langgaande

trend en geen vrouwenrevolutie, noch abnormaliteit. Wood laat de lezer eveneens nadenken over de perceptie van vrouwen en hun rol in conflicten. In Europa, waar vrouwen in bepaalde landen al enige tijd gevechtsrollen vervullen, bestaat er in de media nog altijd een parallelle visie omtrent de rol van vrouwen in conflict. De toelating van vrouwen in gevechtsrollen wordt gezien als vooruitgang en ook de deelname van vrouwen in rebellengroeperingen wordt gezien als een bewijs van het vrouwelijk kunnen en dapperheid. Tevens worden de vrouwen gezien als slachtoffer en lijdende groep in een conflict dat buiten hun macht ligt. Wood denkt overigens dat de trend zal doorzetten en dat vrouwen steeds vaker op het strijdtoneel te zien zullen zijn. ■

Mark de Boer MA



### Krijgsmacht en handelsgeest

Om het machtsevenwicht in Europa 1648-1813  
Door Marc van Alphen, Jan Hoffenaar, Alan Lemmers en  
Christiaan van der Spek  
Amsterdam (Boom) 2019  
552 blz.  
ISBN 9789024430383  
€ 55,-

**D**it derde deel van de handboekenreeks van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie behandelt de geschiedenis van de Nederlandse krijgsmacht tussen de in 1648 getekende Vrede van

Münster en de terugtrekking van Napoleons troepen uit Nederland na diens nederlaag tijdens de Volkerenslag bij Leipzig in oktober 1813. Net als in de twee eerder verschenen delen komen zowel het leger en de

landoorlog alsook de marine en de oorlog ter zee in gelijke mate aan bod, waar mogelijk op geïntegreerde wijze. De eerste vier van de in totaal acht hoofdstukken gaan over het politiek-militaire optreden. Economische belangen stonden hoog op de strategische agenda van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Tijdens het derde kwart van de zeventiende eeuw investeerde het radicaal-republikeinse bewind van raadspensionaris Johan de Witt enorme sommen in de ontwikkeling van een permanente oorlogsvloot. Deze was primair bedoeld om de eigen maritieme handel en visserij te beschermen tegen Engelse agressie, maar werd vervolgens ook ingezet om op de Middellandse Zee en in het Oostzeegebied de Nederlandse

economische belangen te bevorderen.

De Republiek was rijker dan de andere Europese landen en ook zeker een effectievere *fiscal-military state*, zo betogen de auteurs, maar er waren wel degelijk grenzen aan de financiële draagkracht. Dit bleek bijvoorbeeld toen de Republiek in 1665-1666 Franse militaire steun nodig had om de binnengevallen troepen van de Bisschop van Münster te verdrijven. Tijdens de grote coalitieoorlogen tegen het Frankrijk van koning Louis XIV in de periode 1688-1713 zag de Republiek zich genoodzaakt niet alleen een vloot van tientallen linesschepen en fregatten in de vaart te houden, maar telde het Staatse leger ook voortdurend meer dan 100.000 man. De staatsschuld nam hierdoor ondraaglijke proporties aan; in 1715 moest het betaalkantoor van de Generaliteit zelfs negen maanden lang de deuren gesloten houden.

## Speelbal

De Staten-Generaal probeerden de schulden te saneren door stevig te snijden in zowel het landleger als de vloot. Den Haag koesterde de alliantie met Groot-Brittannië, maar probeerde tegelijkertijd nieuwe, geldverslindende conflicten uit te weg te gaan. Dit lukte tot 1744, toen de Franse inval in de Oostenrijkse Nederlanden opnieuw dwong tot een grootschalige militaire krachtsinspanning. Deze betrokkenheid bij de Oostenrijkse Successieoorlog vormde een keerpunt in de politiek-militaire geschiedenis van de Republiek, die hierna internationaal gold als een mogendheid van de tweede of derde rang. Het land werd een speelbal in het krachtenspel van de grote Europese machten, zoals wel bleek toen de Republiek in 1780

mede door interne politieke verdeeldheid verzeild raakte in een oorlog met Groot-Brittannië. De vloot was niet in staat de scheepvaart en visserij te beschermen tegen de Britten. In het nauw gebracht door binnenlandse oppositie probeerde de entourage rondom stadhouder Willem V een benauwd gelijkspel tijdens de Slag bij de Doggersbank (1781) als een magnifieke overwinning te claimen voor de conduitestaat van hun broodheer. Deze schijnoverwinning kon de trend echter niet keren; de Republiek werd in 1795 overlopen door de Franse revolutionaire legers. Nederland werd eerst een vazalstaat van Frankrijk en vervolgens integraal onderdeel van Napoleons keizerrijk. Duizenden Nederlandse mannen werden als dienstplichtig militair ingezet tijdens de Napoleontische Oorlogen. Tallozen kwamen om tijdens de nietsontziende guerrillaoorlog in Spanje en de rampzalige veldtocht naar Rusland.

## De positie van de militair

De vier resterende hoofdstukken zijn thematisch van aard. Het eerste behandelt de veranderende organisatie van de vloot en het leger, personeelswerving, de rol van de verschillende politieke gremia in de aansturing van de krijgsmacht, bureaucratie, verwerving, materieel, logistiek, de betaling van soldij en de staats-financiële kant. Hoofdstuk zes gaat over het militaire optreden. Dit doet het door eerst de geografische factoren te bespreken en vandaaruit de logistieke, tactische en technische aspecten van oorlogvoering. Het gaat ook in op de kwaliteit van het leiderschap en van de militairen. Hoofdstuk zeven gaat over de militairen zelf. Achtereenvolgens lezen we over de dienstneming, de sociaaleconomische achtergronden,

de loopbaanpatronen en de motivatie van officieren, onderofficieren en manschappen, over het leven en de oorlogservaringen aan boord, het leven in de garnizoenen, de gevechtsservaringen te land en de zorg voor militairen. Het laatste hoofdstuk is sociaal-cultureel van aard. Het behandelt allereerst de plaats van de militair in de stedelijke samenleving, als verplicht ingekwartierde gast, als betalende consument, als bewaker en als politiefunctionaris. Vervolgens komen de vroegmoderne oorlogsindustrie, die werk bood aan duizenden, aan de orde en de overlast door oorlog, bijvoorbeeld als gevolg van geweld, plundering en inundaties. Ten slotte kijkt het hoofdstuk naar de militair zoals die in literaire bronnen en de visuele kunsten werd verbeeld en naar maatschappelijke discoursen over de verhouding tussen burger en militair.

## Brede inkadering

Het auteursteam van het NIMH heeft met *Krijgsmacht en handelsgeest* een prachtige prestatie geleverd. Het handboek is gebaseerd op een schat aan secundaire literatuur en waar nodig ook op aanvullende primaire bronnen. Kennis die voorheen versnipperd beschikbaar was is dus nu in één band raadpleegbaar. Door land- en zeeoorlog synthetisch met elkaar te verbinden, vrijwel iedere denkbare dimensie van militaire geschiedenis in ogenschouw te nemen, en het militaire te plaatsen in de bredere maatschappelijke context is dit simpelweg het beste boek op dit terrein. Tussen de verschillende hoofdstukken zijn geen grote stijlverschillen merkbaar, wat bepaald knap is wanneer men bedenkt dat er vier auteurs met uiteenlopende specialismes hebben samengewerkt. Net als bij de twee

eerder uitgegeven delen is de illustrering voortreffelijk en ook groten-deels uniek. We zien natuurlijk veld- en zeelagen, uniformen, scheepswerven, wapens en wapen-productie en overzichtskaarten, maar ook tekeningen van het dagelijks leven in de garnizoenen en van de positieve en negatieve interactie met de burgerbevolking. Misschien wel het meest opmerkelijk is de foto van de schedel van Frans Marcus, een matroos wiens neus en bovenkaak tijdens de Slag bij de Doggersbank door een kanonskogel werden weggeslagen en die daarna nog zestien jaar zwaar verminkt doorleefde.

De gekozen brede inkadering van de militaire geschiedenis is een belangrijke kracht van het boek, maar dit zorgt er natuurlijk ook voor dat bepaalde interpretaties aanvechtbaar zijn. De auteurs zien de militaire neergang van de Republiek in de achttiende eeuw als een uitvloeisel van gewestelijk particularisme, dat in de hand werd gewerkt door het ontbreken van externe dreigingen. Daar kwam nog bij, zo stellen zij, dat de achttiende-eeuwse raadspensionarissen en stadhouders van minder

kaliber waren dan hun voorgangers in de voorafgaande periode. Dit kan natuurlijk zo zijn, maar de auteurs gaan vrijwel volledig voorbij aan het veel fundamentele herstructureren van de Nederlandse economie in de achttiende eeuw. Door te kiezen voor consoliderende beleggingen in de Londense kapitaalmarkt in plaats van innovatief ondernemerschap zorgde de politiek-economische elite voor een sterke stijging van de werkeloosheid, een daling van de sociale mobiliteit en een zware druk op de middenklassen. Buitenlands mercantilisme droeg hier ook in belangrijke mate toe bij. Dat de Republiek de schaalvergroting in de Europese oorlogvoering niet meer kon bijbenen lag dus niet zozeer in politieke onmacht, maar in een structureel weg-eroderen van de fiscaal-economische basis onder de krijgsmacht.

Het valt te betwijfelen of de onderofficieren en manschappen op de vloot inderdaad zo weinig politiek geïnteresseerd of gemotiveerd waren, als de auteurs stellen. Officieren hebben inderdaad vaker egodocumenten achtergelaten waarin zij van hun patriottische

ideeën getuigden. Ook de statige portretten die zij van zichzelf lieten maken tonen duidelijk patriotisme, of althans van een goed inzicht in de politiek-ideologische context van hun officierschap. Helaas gaan de auteurs niet in op de allegorische beeldtaal van deze schilderijen. Maar naast deze kostbare schilderijen zijn er ook talloze pamfletten, gedichten, liederen en etsen bewaard gebleven waarin de gewone matroos wordt geportretteerd als de verdediger van het vaderland. Deze media-uitingen vonden gretig aftrek binnen dezelfde maritieme gemeenschappen waaruit die matrozen voortkwamen. Er was dus een grote markt voor de patriottische zeeman. De bewering dat er pas in de achttiende eeuw aandacht kwam voor de gewone zeeman is simpelweg niet waar.

Deze kritische kanttekeningen doen geen afbreuk aan de grote waarde van *Krijgsmacht en handelsgeest*, want eigenlijk zou iedere militair-geïnteresseerde de schitterende handboekenreeks van het NIMH thuis in de kast moeten hebben staan. ■

*Dr. Gijs Rommelse, University of Leicester*

## MEDEDELING

### Mars en Mercuriussymposium 2020

### *Verankering van de krijgsmacht in de veranderende samenleving*

11 november 2020

Vier sprekers schetsen op het Mars en Mercuriussymposium 2020 hoe de mondiale ontwikkelingen in de internationale betrekkingen in het corona- en postcoronatijdperk zich manifesteren in het Nederlandse nationale domein en hoe de krijgsmacht zich aanpast om in deze veranderende samenleving stevig verankerd te blijven.

**Datum en tijd:** 11 november 2020 van 15.00-18.00 uur

**Locatie:** online en op meerdere livelocaties

**Aanmelding:** via [www.kvbk.nl](http://www.kvbk.nl) of scan de QR-code



## 'Zijn de leiders van huidige generaties te klein van formaat?'

'Naar veler oordeel is Europa – misschien is het beter te zeggen de westelijke wereld – momenteel niet gezegend met visionaire en krachtdadige politieke leiders, die in staat zijn veel mensen zo te inspireren dat ze bereid zijn offers te brengen voor de toekomst.' Zo begon in 1994 prof. dr. A. van Staden zijn betoog in de *Militaire Spectator* over (gebrek aan) leiderschap

van westerse leiders in de internationale politiek.<sup>1</sup>

Van Staden wijst op twee valkuilen als het gaat om politieke leiders op waarde te schatten. Ten eerste volgt de waardering vaak pas achteraf, wanneer de persoon in kwestie al overleden is. Neem bijvoorbeeld de Amerikaanse president Dwight D. Eisenhower, die tijdens zijn ambtsperiode in de jaren vijftig verweten werd afstandelijk en weinig daadkrachtig te zijn, ondanks zijn verdiensten als bevelhebber tijdens de Tweede Wereldoorlog. Pas toen het machtsmisbruik in de jaren zeventig door president

<sup>1</sup> A. van Staden, 'Leiderschap in de internationale politiek. Waar zijn de grote staatslieden gebleven?', in: *Militaire Spectator* 163 (1994) (3) 93-98.  
Zie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1994/1994-0093-01-0033.PDF>.

De Amerikaanse president Harry Truman overhandigt Winston Churchill een foto van de Potsdamconferentie in 1945







Generaal Dwight Eisenhower praat met luchtdalingstroepen aan de vooravond van D-Day

FOTO LIBRARY OF CONGRESS

Richard M. Nixon aan het licht kwam, steeg de waardering voor Eisenhower door dit contrast. Eisenhower staat nu stevast in de top-10 van 'beste presidenten', zoals bijvoorbeeld opgesteld door de American Political Science Association.

De tweede valkuil betreft gebeurtenissen: maken gebeurtenissen de leider, of andersom? Het gaat erom dat wanneer een crisis zich voordoet, een leider altijd verschillende opties heeft om ermee om te gaan. Die keuzes bepalen de uitkomst, en de waardering. 'Maar tegelijk dient men in te zien dat iedere leider in de internationale politiek heeft te maken met aanzienlijke beperkingen die liggen besloten in de realiteit van de machtsverhoudingen in de wereld, de kosten van internationale verplichtingen en de belangen van andere staten. Er zijn keuzen; het menu is echter beperkt.'

De Koude Oorlog vormde een langdurige 'gebeurtenis' die het mogelijk maakte voor westerse leiders zich te onderscheiden: 'Louter

door aan de goede kant van de geschiedenis te staan, kreeg zelfs de middelmatige politicus een bepaalde statuur.' Na de val van de Berlijnse Muur viel die urgentie weg. Een van de nieuwe uitdagingen die Van Staden in de jaren negentig benoemt is de bedreiging van het milieu, waar het gevaar van klimaatverandering tegenwoordig ook onder kan vallen. Dit is echter een 'sluipend proces', en daardoor niet geschikt om krachtige leiders te produceren: 'Explosive crises produce great leaders. Creeping crises don't', aldus een Amerikaanse oud-minister die door Van Staden wordt aangehaald.

Is er dan nog hoop voor huidige leiders om goed voor de dag te komen in de geschiedenisboeken? Van Staden sluit af door de Amerikaanse president Harry Truman, die als middelmatig politicus werd beschouwd en de verkiezingen in 1948 onverwacht en slechts nipt wist te winnen, te citeren: 'A statesman is a politician who's been dead ten or fifteen years'. Het is dus slechts een kwestie van tijd. ■

## Win-win

Linda Polman

**N**a bijna zes jaren van oorlog tussen Houthi-rebellen en de regering van Abd Rabbu Mansour Hadi, stevent de bevolking van Jemen weer af op een hongersnood. Tachtig procent, 24 miljoen zielen, heeft hulp nodig. *Bad guys* uit de hele regio en ver daarbuiten zorgden daarvoor. Iran steunt de Houthi militair en de Jemenitische regering wordt overeind gehouden door een sinistere coalitie van troepen uit de Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit, Soedan, Egypte en Marokko, geleid door Saoedi-Arabië. Op zijn zachtst gezegd geen van alle lekkere jongens. Hun belangrijkste wapenleveranciers zijn de VS en de Europese wapenindustrie.

Saoedi-Arabië gaat nonchalant om met die wapens. Het gooit bommen op begrafenissen, bruiloften en bussen en noemt dat 'betreurenswaardige vergissingen'. Een Saoedische militaire blokkade van de belangrijkste haven in rebellengebied zorgt intussen voor fataal gebrek aan voedsel en medicijnen in die contreien. Sinds 2015 vielen ten minste 20.000 burgerdoden door militair geweld (volgens sommigen waren het er 90.000) en gingen bijna vier miljoen mensen op de vlucht voor geweld, ziekte en honger. Europese regels bepalen dat EU-lidstaten geen wapens mogen exporteren als er een 'duidelijk risico' bestaat dat die tegen een burgerbevolking gebruikt zullen worden. Keer op keer is er juridisch gekrakeel over de juiste interpretatie van wat een 'duidelijk risico' is. Mensenrechtenorganisaties zeggen dat burgerslachtoffers bewijs zijn, regeringen dat burgerslachtoffers *collateral damage* in een verder fatsoenlijke oorlog zijn. In het geval van Jemen verloren mensenrechtenorganisaties tot nu toe alle zaken en kon Saoedi-Arabië een van de allerbeste klanten van Europese wapenproducenten blijven.

In oktober 2018 was

Europa voor de rest van de wereld kortstondig een lantaarntje in de duisternis: in het consulaat van Saoedi-Arabië in Istanbul werd de Saoedische journalist Jamal Khashoggi vermoord. Zes EU-lidstaten, waaronder Nederland en Duitsland, kondigden een wapenembargo tegen Saoedi-Arabië af.

Vooral aan de Duitse boycot ergerden Europese wapenfabrikanten zich groen en geel. Duitse fabrieken maken onderdelen voor Europese wapensystemen. Een consortium van Europese fabrikanten had een Saoedische order lopen voor 72 Eurofighter Typhoons. De president van Airbus, deel van het consortium, zei dat 'als er ook maar één Duits schroefje in een vliegtuig zit, de Duitsers zichzelf het recht geven om de verkoop van een heel Frans vliegtuig te blokkeren. Daar worden we gestoord van'.

Dat er veel Duitse schroefjes in Europese wapens zitten is historisch bepaald. Na WO2 legden de geallieerden de Duitse wapenindustrie aan banden, die zich daarna specialiseerde in onderdeeljes. Na de moord op Khashoggi oefenden de Europese wapenproducenten grote druk uit op Duitsland om zijn standpunt tegen Saoedi-Arabië te verzachten. Duitsland zwichtte al in maart 2019: de onderdelen mochten weer. Saoedi-Arabië is nu eenmaal een van de aller-grootste wapenimporteurs ter wereld. Een land dat niet zorgt dat het erbij is, is een dief van zijn eigen portemonnee.

De deal voor Europa smaakt zoet: we verkochten voor 22 miljard euro aan wapens aan Saoedi-Arabië en stuurden Jemen voor 1 miljard euro aan humanitaire goederen om ze te helpen de moed er een beetje in te houden terwijl het bommen regent. Helemaal mooi is dat er wel vluchtelingen voor die bommen zijn, maar dat die niet naar Europa komen. Mensen blijven voornamelijk in Jemen zelf, want ze kunnen geen kant op. Om Europa te bereiken zouden ze dwars door Saoedi-Arabië moeten reizen.

Ongeveer 11.000 Jemenieten deden dat. De meesten gingen naar Duitsland; 10 procent daarvan kreeg een verblijfsvergunning. De rest moest terug naar huis.

Jemen is win-win voor Europa. ■



# SIGNALERINGEN



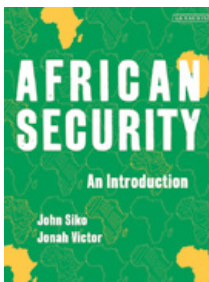
## War in the Age of Trump

The Defeat of ISIS, the Fall of the Kurds, the Conflict with Iran

Door Patrick Cockburn  
New York (Random House) 2020  
320 blz.

ISBN 9781839760402  
€ 26,-

In *War in the Age of Trump* kijkt Patrick Cockburn naar de ontwikkelingen in het Midden-Oosten sinds het aantreden van de Amerikaanse president in 2017. Hij beschrijft onder meer de herovering van Mosul op Islamitische Staat in 2017 en de inval van Turkije in Koerdisch gebied in 2019. Hoewel Trump een nieuw plan ontwikkelde voor het regelen van de Palestijns-Israëlische kwestie, lijkt zijn regering de rest van het Midden-Oosten te hebben overgelaten aan andere machten, waaronder Rusland, concludeert Cockburn. Zijn argumenten voor die stelling haalt hij vooral uit de oorlog in Syrië, waarin Trump een warrige lijn volgde die ook de Amerikaanse legerleiding zelf verraste.

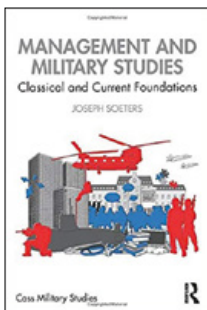


## African Security

An Introduction  
Door John Siko en Jonah Victor  
Londen (Bloomsbury) 2020  
280 blz.

ISBN 9781788317429  
€ 25,-

Met hun boek *African Security* bieden John Siko en Jonah Victor een overzicht van de veiligheidsdreigingen waarmee het Afrikaanse continent worstelt. Afrika kent de snelste bevolkingsgroei, maar ook gewapende conflicten, terrorisme, illegale migratie, georganiseerde misdaad en economische tegenslag. Daarnaast strijden de VS, China en Rusland om invloed op het continent, deels met soft power, waarbij landen soms grote schulden aangaan. Volgens Siko en Victor is het nodig om, op basis van huidige trends, plannen te maken voor het versterken van de veiligheid in Afrika. Zij gebruiken onder meer historische casestudy's en gaan in op de rol van de strijdkrachten in diverse landen op het continent.



## Management and Military Studies

Classical and Current Foundations  
Door Joseph Soeters (red.)  
Londen (Routledge) 2020  
274 blz.

ISBN 9780367198978  
€ 31,-

*Management and Military Studies* verbindt belangrijke inzichten op het gebied van management en organisatie aan de uitdagingen van het hedendaagse militaire bedrijf. Volgens de achttien onderzoekers die een bijdrage aan de bundel leverden zijn die inzichten van toepassing op zowel vredesomstandigheden als ernstzetting. In elke situatie heeft een krijgsmacht structuur, leiding en administratie nodig en kan daarvoor een beroep doen op ervaringen uit de organisatiekunde en andere disciplines, waaronder sociologie, psychologie en economie. In het boek is onder meer aandacht voor besluitvorming, organizational learning, management in uitzonderlijke en militaire omstandigheden en het aansturen van een krijgsmacht bij internationale samenwerking.



## De Veertigjarige Oorlog 1672-1712

Door Olaf van Nimwegen  
Amsterdam (Prometheus) 2020  
416 blz.

ISBN 9789044638714  
€ 25,-

Van 1672 tot 1712 was de Republiek der Verenigde Nederlanden in een titaanstrijd met het Frankrijk van de Zonnekoning verwickeld. Tijdens deze Veertigjarige Oorlog leverde zij onder aanvoering van stadhouder-koning Willem III en zijn politieke erfgenamen een gigantische militaire inspanning. Volgens de historicus Olaf van Nimwegen dwong de standvastigheid waarmee de Nederlanders vochten Lodewijk XIV zijn politiek van territoriale expansie op te geven en een Europees machtsevenwicht te aanvaarden. De Republiek was een hoeksteen van de grote Europese allianties die Lodewijk aan het wankelen brachten en het land zo uitputten dat het tot na de revolutie van 1789 zou duren voordat de Fransen opnieuw veroveringsoorlogen gingen voeren.

