

**VEILIGHEID EN STABILITEIT
IN NOORDELIJK AFRIKA**

No. 101, mei 2016

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden
Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren
Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl

Leden gecombineerde Commissie Veiligheid en Afrika

Voorzitter	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Vicevoorzitter	Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
Leden	Drs. F.A.J. Baneke Drs. L.F.F. Casteleijn Mw. prof.dr. I. Duyvesteyn Mw. M. Schouten MSc Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Mw. drs. E.N. van der Steenhoven Lgen b.d. M.L.M. Urlings
Secretaris	Mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Schets Noordelijk Afrika	7
II	Veiligheidsproblemen	16
	II.1	Terrorisme/religieus extremisme 16
	II.2	Grensoverschrijdende criminaliteit 20
	II.3	Migratiestromen en mensensmokkel 22
III	Internationale organisaties en Noordelijk Afrika	27
	III.1	Europese Unie 27
	III.2	Noordatlantische Verdragsorganisatie (NAVO) 32
	III.3	Verenigde Naties (VN) 33
	III.4	Afrikaanse Unie (AU) 34
	III.5	AFRICOM 36
IV	Opties voor Nederland	37
	IV.1	Effecten, belangen en beleid 37
		<i>IV.1.1 Effecten 37</i>
		<i>IV.1.2 Belangen en beleid 38</i>
	IV.2	Inzet krijgsmacht in Noordelijk Afrika 40
		<i>IV.2.1 Het inzetkader 40</i>
		<i>IV.2.2 Huidige inzet krijgsmacht in Afrika 40</i>
		<i>IV.2.3 Toekomstige inzet krijgsmacht in Noordelijk Afrika 41</i>
V	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	45
	V.1	Samenvatting en conclusies 45
	V.2	Aanbevelingen 52

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Demografische en (sociaal)-economische indicatoren
Bijlage III	Economische/OS-relaties Nederland met landen in Noordelijk Afrika
Bijlage IV	Lijst met geraadpleegde personen
Bijlage V	Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Het kabinet heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht een advies uit te brengen over de belangen die voor Nederland in Afrika op het spel staan, welke kansen en bedreigingen zich in de veranderde veiligheidscontext aandienen en op welke wijze Nederland hierop het best kan inspelen.¹ Naar aanleiding van de actuele ontwikkelingen zijn in het najaar van 2015 in overleg met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie de oorspronkelijke adviesvragen zowel geografisch als thematisch afgebakend en toegespitst. Dit heeft geleid tot een geografische focus op Noord-Afrika, de Sahel-landen, West-Afrika en de Hoorn van Afrika. Daarbij heeft het veiligheidsperspectief bijzondere aandacht gekregen, toegespitst op de veiligheidsthema's terrorisme/religieus extremisme, grensoverschrijdende criminaliteit en de problematiek van migratiestromen. In het bestek van dit advies hebben daardoor diverse andere belangrijke onderwerpen inzake de ontwikkelingen in geheel Afrika, relatief minder aandacht kunnen krijgen.

De centrale vraag in dit advies luidt als volgt:

- Welke Nederlandse inzet, al dan niet in multilateraal verband, kan het beste bijdragen aan zowel het oplossen van directe veiligheidsproblemen (*fast security*) als een meer structurele aanpak van de oorzaken van onveiligheid (*slow security*) in deze regio's? Het kabinet heeft daarbij gevraagd specifieke aandacht te besteden aan de veiligheidsthema's terrorisme/religieus extremisme, grensoverschrijdende criminaliteit en de problematiek van migratie- en vluchtelingenstromen inclusief mensensmokkel en de mate waarin Europa en Nederland geraakt worden door deze problematiek; nu en in de nabije toekomst.

In dat verband stelt het kabinet de volgende deelvragen:

- Welke rol spelen de internationale missies/operaties (Europese Unie, Verenigde Naties en anderszins) in de genoemde regio's in relatie tot genoemde thema's, en op welke wijze kan de samenwerking tussen deze organisaties worden geoptimaliseerd?;
- Welke rol kunnen regionale organisaties (Economic Community of West African States, Afrikaanse Unie) en landen in de regio's zelf spelen, en hoe kan Nederland het best bijdragen aan versterking van de rol van deze lokale veiligheidsactoren?;
- Welke 'niches' zou Nederland hierbij kunnen vullen?;
- Met welke inzetmogelijkheden dient de krijgsmacht vooral rekening te houden?

In het eerste hoofdstuk wordt een schets gegeven van de politieke en sociaal-economische ontwikkelingen in Noordelijk Afrika. Hoofdstuk II gaat in op de veiligheidsproblemen, het derde hoofdstuk behandelt de internationale en regionale instrumenten terwijl het vierde hoofdstuk de effecten voor Nederland en de inzetopties van de krijgsmacht in kaart brengt. Het vijfde hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

Het advies is opgesteld door een gecombineerde commissie bestaande uit prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (AIV/CVV voorzitter), mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen

1 Zie bijlage I.

(AIV/COS, vicevoorzitter), drs. F.A.J. Baneke (COS), drs. L.F.F. Casteleijn (CVV), mw. prof.dr. I. Duyvesteyn (CVV), mw. M. Schouten MSc (COS), mw. dr. M. Sie Dhian Ho (AIV/CEI), mw. drs. E.N. van der Steenhoven (COS), Lgen b.d. M.L.M. Urlings (AIV/CVV). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen bijgestaan door dhr. M. Lommers (stagiair) en mw. A. Herderschee (stagiaire). De ambtelijke contactpersonen waren: mw. drs. S. van der Meer (ministerie van Defensie), mr. S. van der Sluis (ministerie van Buitenlandse Zaken) en mr.ir. R.J. Scheer (ministerie van Buitenlandse Zaken).

Voor dit advies heeft de commissie gesproken met diverse externe deskundigen. Tevens is een bezoek gebracht aan de Europese Unie (EU) en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij deze organisatie. In bijlage IV is een overzicht van de geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor de door hen verschaft informatie en inzichten.

De AIV heeft het advies vastgesteld op 13 mei 2016.

I Schets Noordelijk Afrika

De relatie tussen Noordelijk Afrika en Europa is ambivalent. Afrika is veraf en dichtbij, vreemd en vertrouwd. Het koloniale verleden schept tot in het heden voortdurende nauwe banden, maar had na de onafhankelijkheid van de Afrikaanse landen in het midden van de vorige eeuw, onvermijdelijk ook een blijvend antagonisme tegen de Europese landen tot gevolg. Handel en personenverkeer over de Middellandse Zee zijn omvangrijk en vanzelfsprekend, maar er zijn ook belangrijke politieke en culturele verschillen. Mede als gevolg van de verschuivende machtsverhoudingen in het Midden-Oosten leggen steeds meer Arabische landen, waaronder de Golfstaten, Saoedi-Arabië en Qatar, belangstelling aan de dag voor Noordelijk Afrika en trachten zij hun politieke en economische invloed uit te breiden.

Het beeld van Afrika is de afgelopen decennia diverse malen gewijzigd. Tijdens de Koude Oorlog was Afrika een speelbal in het Oost-West conflict. Vervolgens werd Afrika lange tijd beschouwd als ‘verloren continent’ mede als gevolg van de vele bloedige conflicten. Eind jaren negentig leek hieraan een einde te zijn gekomen. Er ontstond een toenemend optimisme over de kansen voor Afrika op een (economisch) voorspoedige toekomst. Noord-Afrika werd binnen de Europese Unie in het kader van het Europese Nabuurschapsbeleid, beschouwd als onderdeel van *the ring of friends*. Ten tijde van de Arabische Lente in 2011 waren de verwachtingen over een mogelijke democratische transitie van de landen in Noord-Afrika hooggespannen.

Deze verwachtingen zijn in belangrijke mate niet uitgekomen. Enkel in Tunesië is een begin gemaakt met democratisering, in Egypte is opnieuw een autoritair bewind aan de macht, Libië raakte gedesintegreerd en in Marokko en Algerije hebben de autocratische regeringen de facto hun positie behouden. Voor de regio als geheel geldt dat een min of meer stabiele situatie in de Noord-Afrikaanse landen – een bufferzone voor het Europese continent – heeft plaatsgemaakt voor een bron van instabiliteit. De gevolgen hiervan strekken zich uit tot aangrenzende regio’s, waar veel fragiele staten liggen: de Sahel, West-Afrika en de Hoorn van Afrika. De AIV duidt deze regio’s, inclusief Noord-Afrika, aan met de term ‘Noordelijk Afrika’; het onderwerp van dit advies.

Dit advies richt zich in het bijzonder op de gevolgen van de veiligheidsproblemen in Noordelijk Afrika voor de stabiliteit van het Europese continent en voor de Europese en Nederlandse belangen in deze regio’s. Tevens wordt geanalyseerd in hoeverre het instrumentarium dat door de EU, andere internationale organisaties en door Nederland tot nog toe is ontwikkeld, toereikend is om de vraagstukken op het gebied van *fast* en *slow security* het hoofd te bieden. Meer specifiek zal aandacht worden besteed aan de rol van de krijgsmacht. In het bestek van dit advies heeft de AIV slechts beknopt kunnen ingaan op de ontwikkelingssamenwerking met de landen in de regio, maar stelt wel vast dat vooral investeringen in werkgelegenheid en ondersteuning van vluchtelingen in de regio onontbeerlijk zijn, ter voorkoming van grotere problemen.

Toekomstperspectief

De perspectieven voor Noordelijk Afrika zijn somber en de veiligheid en stabiliteit van Europa en dus ook Nederland worden direct bedreigd door de veiligheidsrisico’s die voortkomen uit dit deel van Afrika: religieus extremisme, drugs- en mensensmokkel, proliferatie van wapens en grote migratiestromen. Dit leidt tot destabilisering en vergroot de kans op terroristische aanslagen in Afrika én in Europa. De AIV gaat er vanuit dat

deze veiligheidsrisico's op de korte en middellange termijn zullen aanhouden en dat ook de perspectieven op de langere termijn niet gunstig zijn. Klimaatverandering en de hoge bevolkingsgroei in Afrika, – prognoses gaan uit van een groei van 1,2 miljard inwoners nu naar 4,4 miljard in 2100 – zijn structurele factoren die bijdragen tot verdere verslechtering van de situatie en overbelasting van de al gebrekkige bestuurlijke capaciteiten. Klimaatverandering leidt tot verwoestijning en waterschaarste, dat onder andere resulteert in daling van de voedselproductie, vluchtelingenstromen en toenemende spanningen.

Fragiele staten

Veel landen in Noordelijk Afrika hebben een zwak bestuur en kennen een aanzienlijke mate aan instabiliteit. Het ontbreken van een krachtig overheidsgezag maakt de landen kwetsbaar voor allerlei veiligheidsproblemen.² Er is sprake van fragiele staatsinstellingen, extremistische bewegingen, snelle urbanisatie, een snel stijgend aantal jongeren, een veranderlijk religieus landschap en een toename van het salafisme.³ Overigens hebben niet alle staten in Noordelijk Afrika een zwak bestuur; landen als Marokko en Tunesië vormen bijvoorbeeld een uitzondering.

Het is in conflicten vaak niet eenvoudig het verschil te zien tussen statelijke en niet-statale actoren. 'Most African governments are of a mixed regime type (so called anocracies), displaying both democratic and autocratic characteristics.'⁴ Dit type regering is minder stabiel dan een autocratie of een meerpartijdemocratie. Door het ontbreken van effectieve centrale gezagsorganen krijgen andere vormen van bestuur en alternatieve machtsstructuren meer ruimte, zoals traditionele autoriteiten, lokale gemeenschapsstructuren, religieuze bewegingen en criminele netwerken.

Tussen de verschillende regio's in Noordelijk Afrika bestaan aanzienlijke verschillen. De noordelijkste landen behorend bij Noord-Afrika, hebben nauwe banden met Europese landen en beschikken over een groter economisch potentieel dan de meer zuidelijk gelegen landen. Binnen het bestek van dit advies is het niet mogelijk een alomvattende en uitputtende analyse te geven van de afzonderlijke landen in Noord-Afrika, de Sahel-regio, de Hoorn van Afrika en West-Afrika. Er wordt volstaan met een korte beschrijving per regio met uitzondering van Libië en Mali, vanwege de specifieke ontwikkelingen in deze landen.

Libië ontbeert een centraal gezag en het land heeft de facto twee elkaar concurrerende regeringen, respectievelijk in Tripoli en Tobroek. In Tripoli is een zogenaamde eenheidsregering gevestigd, maar men kan slechts hopen dat hiermee het noodzakelijke

2 Eerder constateerde de AIV in het advies 'Falende staten: Fenomeen als terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en drugsmafia's, ongecontroleerde wapenhandel en verspreiding van technologie van massavernietigingswapens en chaotische vluchtelingenstromen (...) vinden vaak hun oorsprong en voedingsbodem in falende staten. Op hun beurt kunnen zij ook het falen van staten in de hand werken'. AIV-advies nummer 35, 'Falende staten. Een wereldwijde verantwoordelijkheid', Den Haag, mei 2004, p. 95.

3 In het jaarverslag 2015 van de AIVD wordt salafisme als volgt gedefinieerd: 'Het salafisme is een verzamelterm voor een spectrum van fundamentalistische stromingen binnen de soennitische islam, die streven naar wat zij de 'zuivere islam' noemen'. AIVD Jaarverslag 2015, p. 29.

4 Jakkie Cilliers, 'Future (im)perfect? Mapping conflict, violence and extremism in Africa', ISS Paper 287, October 2015, p. 12.

overheidsgezag tot stand zal komen.⁵ De verdeeldheid is voorsnog erg groot maar de internationale gemeenschap hoopt dat met de eenheidsregering gewerkt kan worden aan veiligheid en stabiliteit in het land, onder andere door ondersteuning van de veiligheidssector. De olieproductie en de Libische economie in totaliteit, hebben zwaar te lijden onder de interne strijd.⁶ Waar in 2012 nog voor 61 miljard dollar werd geëxporteerd, was dit in 2015 nog maar voor 11 miljard dollar. Als gevolg van de chaotische situatie in het land, is Libië steeds meer het centrum geworden voor wapen-, drugs- en mensensmokkel naar de Hoorn van Afrika, West-Afrika, de Sahel-regio en het Midden-Oosten. Criminele netwerken die zich uitstrekken over het totale gebied en bijvoorbeeld gebruikmaken van de transitroute tussen Mali en Libië, hebben ruimere armslag gekregen. Het zuiden van het land is een vrijhaven geworden, ook wel de *big supermarket* genoemd. En vanuit Libië vertrekken grote groepen migranten en vluchtelingen naar Europa: in 2015 ruim 150.000 personen.⁷ Vermoed wordt dat dit aantal dit jaar nog zal stijgen mede als gevolg van het akkoord tussen de EU en Turkije over de beheersing van de vluchtelingenstroom naar Griekenland. Libië is dé springplank geworden voor migratie vanuit Afrika.

De opstand van Toearegs in 2012 in Mali hield direct verband met de chaos in Libië. Vele Toearegs die werkzaam waren geweest in Libië keerden terug naar Mali. Met de opstand van Toearegs kwam opnieuw de tegenstelling tussen Noord- en Zuid-Mali aan het licht.⁸ De regering in Bamako heeft een verdeel- en heersstrategie toegepast in het noorden om zo de macht te behouden, waarbij vooral de *Mouvement National de Libération de l'Azawad* (MNLA) wordt bestreden. De regering onder leiding van president Ibrahim Boubacar Keita is zwak en niet bij machte de levensomstandigheden van de Malinese bevolking te verbeteren, mede als gevolg van patronage en nepotisme. Ruim drie miljoen Malinezen lijden aan chronische honger en 140.000 Malinezen zijn gevlucht naar buurlanden. Religieuze leiders onder wie de voorzitter van de *High Islamic Council* en de Wahabistische imam Mahmoud Dicko winnen aan invloed.⁹ Toen de situatie begin 2013 in het Noorden ernstig was verslechterd, zond Frankrijk een omvangrijke troepenmacht naar Mali. Kort daarop werd de *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) actief. In 2014 is Frankrijk in de Sahel-regio vanuit N'Djamena in Tsjaad, gestart met de operatie *Barkhane* om in samenwerking met de landen in de regio, terroristische groepen te bestrijden en om MINUSMA te

5 Floor El Kamouni-Janssen & Iba Abdo, 'Addressing Libya's multiple crises: When violent politics, extremism and crime meet', CRU Policy Brief, July 2015, pp. 3-4.

6 Daveed Gartenstein-Ross e.a. 'The Crisis in North Africa. Implications for Europe and Options for EU Policymakers', Clingendael Report, April 2015, p. 18.

7 Zie: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IOM-Europe-Mediterranean-Migration-Response-Situation-Report-17-December-2015.pdf>>.

8 Destijds heeft het Franse koloniale regime het zuidelijke bevolkingsdeel bevoorreed bij het toewijzen van bestuursfuncties, 'By establishing an independent centralised state, based on the political and economic subordination of the north, the post-colonial elites laid the foundations for northern rebellions and future state failure'. Grégory Chauzal & Thibault van Damme, 'The roots of Mali's conflict', CRU report, March 2015, p. 17.

9 Grégory Chauzal, 'A snapshot of Mali three years after the 2012 crisis'. Zie: <<http://www.clingendael.nl/publication/snapshot-mali-three-years-after-2012-crisis>>.

ondersteunen. In juni 2015 is een vredesakkoord gesloten waarbij de noordelijke regio's weliswaar geen autonome status kregen maar waarin wel een aanzet tot decentralisatie werd gedaan. De veiligheidssituatie blijft fragiel. De VN-eenheden en het Malinese leger worden met enige regelmaat aangevallen.

Economisch potentieel

Ook qua sociaal-economische ontwikkeling verschillen de landen in Noordelijk Afrika onderling sterk.¹⁰ De olie- en gasproductie zorgt ervoor dat Noord-Afrikaanse landen als Algerije en Libië (in potentie) relatief welvarend zijn terwijl een land als Mali of Ethiopië bijzonder arm is. Waar sprake is van economische groei in Afrika, hangt dit doorgaans samen met de export van grondstoffen. In de landbouw- en productiesector is geringe voortuitgang geboekt. Niettemin geldt voor alle landen in Noordelijk Afrika één onomstreden strategische uitdaging voor de langere termijn: de noodzaak te voorzien in zinvol werk voor de, op grond van de demografische projecties, steeds grotere aantallen jonge mensen. Het Afrikaanse continent is rijk aan grondstoffen, Noordelijk Afrika beschikt over grote olie- en gasvoorraden.¹¹ De olieproducerende landen hebben echter thans te lijden van de lage olieprijs. In Algerije bijvoorbeeld komt 60% van de staatsinkomsten uit de olie- en gasproductie. Egypte kampt met hoge werkloosheid en een groot begrotingstekort.

De Sahel-regio is een van de armste gebieden ter wereld en heeft in de afgelopen jaren met verschillende voedselcrises te maken gehad. Demografische ontwikkelingen hebben, naast de aanwezige armoede en klimaatveranderingen, grote gevolgen voor de regio. Zo is er sprake van snelle urbanisatie en een sterke groei van het aantal jongeren in de regio. De precare leefomstandigheden die deze verschillende ontwikkelingen met zich mee kunnen brengen, worden bijvoorbeeld goed zichtbaar bij de Fulani-stam in Mali. De nomaden van deze stam zien hun inkomsten uit veeteelt teruglopen als gevolg van de klimaatverandering. De elite van de Fulani richt zich in toenemende mate op de machthebbers in de hoofdstad van Mali en raakt zo vervreemd van de nomadische stamleden. Conflicten met andere stammen zijn hevig en doen jongeren zonder toekomstperspectief wegtrekken en zich aansluiten bij militieën, rebelligroeperingen of jihadistische bewegingen. Veel jongeren sloten zich aan bij de jihadistische groep *Movement for Unity and Jihad in West Africa* (MUJAO) die in 2012 het gebied van de Fulani bezette.¹² De Malinese overheid is geneigd Fulani-jongeren vanwege een vermeend lidmaatschap van een jihadistische beweging al snel te vervolgen. Dit werkt radicalisering van deze jongeren juist in de hand.¹³ Mali heeft een eenzijdige economie en is gevoelig voor de fluctuaties van grondstofprijzen en de gevolgen van klimaatverandering. In combinatie met het hoge geboortecijfer leidt dit tot voedseltekorten, armoede en instabiliteit. In 2010 leefde 51% van de Malinezen onder de armoedegrens.

10 Zie bijlage III.

11 KPMG Sector Report, 'Oil and gas in Africa'. Zie: <<https://www.kpmg.com/Africa/en/IssuesAndInsights/Articles-Publications/General-Industries-Publications/Documents/Oil%20and%20Gas%20sector%20report%202015.pdf>>, pp. 2-3.

12 Gesprek met prof.dr. M. de Bruijn, Den Haag, 22 februari 2016.

13 Idem.

Potentiële externe groeimotoren

De tijd waarin landen zich konden baseren op een ‘geforceerde route’ naar economische groei en werkgelegenheid (gebaseerd op lage lonen) lijkt voorbij. Snelle en ingrijpende technologische vernieuwingen – in het productieproces, transport- en communicatiesector – hebben arbeidskosten als component van de totale kosten voor de meeste vervoerbare materiële producten gereduceerd tot een niet-doorslaggevende factor bij de selectie van productielocaties. China, Vietnam, Bangladesh en Mexico lijken de laatste landen te zijn die hun economieën via deze route hebben ontwikkeld. De meeste Afrikaanse landen kunnen zich niet meer uitsluitend verlaten op deze uitvoermotor. Noord-Afrikaanse landen kunnen in sommige sectoren nog wel profiteren van de nabijheid van de Europese markt (zoals Mexico profiteert van de nabijheid van de VS).

Uitvoer van grondstoffen en (fossiele) energie vormt momenteel voor de meeste landen in Noordelijke Afrika de grootste component van hun exportinkomsten. Voor de lokale economieën en werkgelegenheid is deze activiteit echter een *mixed blessing* en in sommige gevallen zelfs contraproductief: het leidt tot milieuschade en problemen op het gebied van (sociale) mensenrechtenproblemen en resulteert vaak in vergroting van ongelijkheid terwijl de werkgelegenheidseffecten zeer beperkt zijn. De AIV meent dat deze activiteit alleen bevorderlijk is voor duurzame economische groei en werkgelegenheid als, naast maximale waarborgen voor alle aspecten van duurzaamheid, een groot deel van de inkomsten wordt aangewend voor investeringen in verhoging van het productieve vermogen van de desbetreffende economieën, vooral door investeringen in infrastructuur en kennis. Dit zal niet automatisch gebeuren in de marktsector. Goed functionerende (en goed gecontroleerde) autoriteiten, op diverse niveaus, zijn hiervoor onontbeerlijk.

De landen in Noordelijk Afrika kennen allemaal een warm klimaat met veel zon. Er is een overvloed aan land, maar door schaarste aan water woont de bevolking geconcentreerd, bijvoorbeeld in de Nijldelta. Snelle technologische ontwikkelingen kunnen leiden tot oplossingen voor waterschaarste (ontzilting, efficiënter gebruik) en daling van de kosten van zonne-energie en het transport van energie over grotere afstanden, vooral naar Europa.

Voor de langere termijn ziet de AIV op basis van de natuurlijke voordelen kansrijke ontwikkelingen die gestimuleerd moeten worden en die een grote bijdrage kunnen gaan leveren aan economische groei en werkgelegenheid. Van groot belang hierbij is dat de EU de nog aanwezige invoerbelemmingen op vooral agrarische producten uit deze regio's afschaft. Bijzondere aandacht – ook van de afnemers – is vereist voor een correct proces van toewijzing van land voor deze activiteiten. De regio heeft belangrijke en blijvende voordelen zoals klimaat, stranden en uniek cultureel erfgoed. De export van hoogwaardige diensten, gebaseerd op de kenniseconomie, kan ook veelbelovend zijn. Dit vergt een gericht overheidsbeleid, investering in kennis en digitale infrastructuur en de nodige vrijheid voor de creativiteit van (jonge) ondernemers.

Potentiële interne groeimotoren: productie voor de eigen bevolking

Overheidsinvesteringen in infrastructuur (inclusief de digitale snelweg) en kennisontwikkeling zijn onontbeerlijk voor het ontstaan en tot wasdom komen van ondernemingen. Een bloeiende MKB-sector zorgt meestal voor veel werkgelegenheid. Een goede financiële infrastructuur, inclusief effectief maar niet knellend toezicht, is van groot belang. Voor productieve overheidsinvesteringen kan een overheid tot op zekere hoogte tekorten hebben en schulden aangaan. Deze kunnen gefinancierd worden met lokale besparingen en/of met buitenlands krediet. Het voordeel van lokale schuld is dat hierop geen valutarisico wordt gelopen en dat het een schuld betreft aan de eigen bevolking. Buitenlands krediet kan voordelig zijn in de vorm van langlopende, liefst concessionele,

leningen van internationale ontwikkelingsbanken. Deze laatste gaan ook gepaard met (hopelijk verstandig) advies en toezicht. Europese financieringen, veelal via de Europese Investeringsbank (EIB) of de *European Bank for Reconstruction and development* (EBRD), kunnen een belangrijke bron vormen.

De economieën van de meeste landen in Noordelijk Afrika zijn relatief klein. Methodes om de eigen markten voor consumentenproducten en -diensten (en daardoor de werkgelegenheid bij aanbieders) te vergroten zijn een goede aanwending van de inkomsten van de uitvoer van grondstoffen voor publieke investeringen, directe armoedebestrijding en maatregelen om corruptie en ongelijkheid te verminderen. Om beter te profiteren van schaalvoordelen, die door de technologie mogelijk zijn geworden, moeten vooral kleine economieën streven naar vrije handelsbetrekkingen en goede transport- en communicatiekanalen met hun buurlanden en regio's, zodat zij zich kunnen specialiseren en op sommige terreinen een grotere schaal kunnen realiseren. In Afrika bestaan vijf vrijhandelsblokken, maar toch beslaat intraregionale in- en uitvoer slechts ruim 10% van de totale buitenlandse handel van de landen, tegen bijna 70% in Europa en 50% in Azië. Cynisch gesteld laten de vele smokkelaars in de regio al zien wat mogelijk is als grenzen genegeerd worden. Het is wenselijk dat de relatief grote afhankelijkheid van de handel met rijke landen op den duur afneemt ten gunste van grotere onderlinge handel.

Bij de huidige stand van technologie komt de meeste werkgelegenheid tot stand in steden en stedelijke clusters. Jonge mensen trekken massaal van het platteland naar de stad. Steden bieden kansen en zijn broedplaatsen van kennis en ideeën, met minder knellende sociale controle. Niet alle landen in Noordelijk Afrika hebben urbane concentraties. Grote clusters in de besproken regio's zijn bijvoorbeeld de Nijldelta inclusief Cairo, Addis Abeba, Khartoem, maar ook Bamako. Het is denkbaar dat jonge mensen uit omliggende landen ook naar deze clusters trekken. Naar het inzicht van de AIV zou de trek van het platteland naar de stad niet ontmoedigd moeten worden, maar is het van belang hierop goed te anticiperen door bijvoorbeeld de groei van krottenwijken te voorkomen.¹⁴

Ofschoon het te laat lijkt om het voorbeeld van Aziatische landen te volgen door via massale lage lonen-industrie voor export tot snelle economische groei te komen, blijft industrie belangrijk voor het scheppen van productieve werkgelegenheid. De meest voor de hand liggende industrie is de verwerking van grondstoffen en producten van eigen bodem. Het lokale beleid moet dat dan niet tegengaan zoals onlangs gerapporteerd werd door een Nederlandse investeerder in Egypte.¹⁵ Een andere mogelijkheid voor industrie is profiteren van de nabijheid van, en vrijhandelsverdragen met, Europa. Hiervoor zijn lage lonen niet de enige of voornaamste concurrentiefactor. Europa kan

14 Although Africa is urbanizing rapidly, in the majority of countries, 65-70 percent of the population resides in rural areas (Canning, Raja, and Yazbeck 2015). Across countries rural residents have higher poverty rates (46% in rural areas in 2012 versus 18% in urban areas, using corrected data for all countries). But the gap between the poverty rate in rural and urban areas declined (from 35 percentage points in 1996 to 28 percentage points in 2012), World Bank Report 2015, p. 10.

15 Een Nederlands MKB bedrijf heeft in 2004, met behulp van een PSOM- subsidie, in Egypte met een Egyptische partner een bedrijf opgezet voor de verwerking van lokale agrarische producten. Er werken nu 80 mensen. Men ondervindt echter weerstand door het feit dat belasting op de verwerkte producten hoger is dan die op de onverwerkte grondstoffen.

industriële ontwikkeling stimuleren door openstelling van zijn markt. De landen zelf kunnen buitenlandse investeerders verwelkomen (binnen de kaders van goede sociale en andere wetgeving), want deze investeringen gaan vaak gepaard met moderne technologie en handelscontacten.¹⁶

Een knelpunt is de achtergebleven agrarische productiviteit in grote delen van Afrika.¹⁷ Een agrarisch productiesurplus is een voorwaarde voor toenemende urbanisatie. Mede gezien de mogelijke klimatologische ontwikkelingen kunnen landen zeer kwetsbaar worden voor langdurige periodes van droogte. Het staat niet vast dat op termijn het aanbod van voedsel op de wereldmarkt voldoende blijft voor de zeer grote bevolkingsaanwas in Afrika. De landbouwproductiviteit in Afrika lijkt te zijn begonnen aan een inhaalslag, maar de uitgangssituatie is zwak. Twee derde van alle boerenbedrijven in Afrika zijn kleiner dan een hectare. Vanwege de snelle bevolkingsgroei is de productie per persoon gedaald. In 2013 bedroeg die gemiddeld 300 dollar in Noordelijk, Zuidelijk en Westelijk Afrika, 100 dollar in Oostelijk Afrika en slechts 50 dollar in Centraal Afrika. De gesignaleerde productiegroei is tot nu toe voornamelijk te danken aan het in cultuur brengen van meer grond. Die mogelijkheid raakt nu uitgeput.

Productiviteitsstijging in de landbouw is te danken aan: stabiliteit, afschaffen van prijscontroles (die waren bedoeld om stedelingen tevreden te houden), betere zaden, toenemend gebruik van kunstmest en irrigatie, betere informatie door mobiel internet, betere toegang tot krediet en betalingsverkeer, beter transport en opslag om oogstverliezen te reduceren en betere landrechten (vooral ten faveure van vrouwen).¹⁸ Dankzij moderne technologie kunnen ook kleine boeren tegenwoordig gebruik maken van moderne landbouwmethodes. De dunbevolkte delen van een aantal landen in Noordelijk Afrika kunnen echter alleen in gebruik genomen worden na forse investeringen in watervoorziening, zoals de ontzilting van zeewater. Voor kleine boeren is het een enorme uitdaging om collectief dit soort investeringen op te brengen, dus ligt hier een taak voor overheden. Mede gezien de mogelijke klimatologische ontwikkelingen kunnen landen kwetsbaarder worden, bijvoorbeeld voor langdurige periodes van droogte. Zo worden Ethiopië en Eritrea ernstig bedreigd door de droogte veroorzaakt door El Niño. Het saldo-effect op productieve werkgelegenheid van al deze verbeteringen in landbouwproductiviteit laat zich moeilijk te voorspellen. Nieuwe technologie hoeft dus niet te leiden tot grootschaligheid. Mechanisatie is soms onvermijdelijk en kan leiden tot uitstoot. Maar een productievere agrarische sector schept ook meer werk in toeleverende en afnemende bedrijven (IT, transport, verwerking etcetera).

16 “Ethiopia’s manufacturing has grown by an average of over 10% a year in 2006-14, albeit from a very low base, partly because it has courted foreign investors. We approached Holland’s horticultural firms, China’s textile and leather firms and Turkey’s garment firms. Now we’re bringing in German and Swiss pharmaceuticals”, says Ethiopia’s minister for industrialization in *The Economist*, 7 November 2015. Op dit moment zijn ongeveer 80 Nederlandse bedrijven werkzaam in Ethiopië, vooral MKB voor in de agrarische sector (inclusief verwerking).

17 Een van de voornaamste conclusies uit de grote, door Nederland gesponsorde vergelijkende studie van een aantal landen in Afrika en Azië (*Tracking Development*, 2014) is dat Afrika de fase van landbouwhervorming heeft overgeslagen en direct is begonnen met soms prestigieuze industrialisatie. Deze studie concludeert dat Afrikaanse economieën geremd blijven worden zolang zij niet alsnog hun agrarische sector aanpakken.

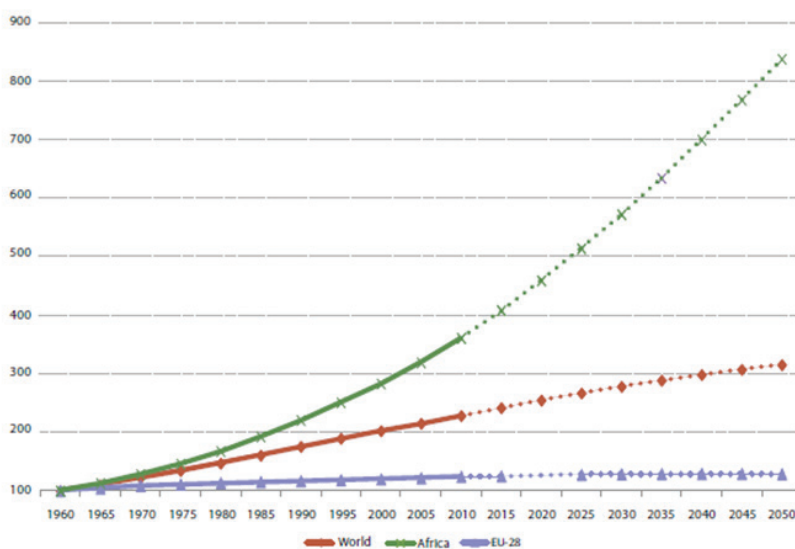
18 *The Economist* ‘A green evolution’, 12 March 2016.

Bevolkingsgroei en gezondheid

Afrika heeft de snelst groeiende bevolking ter wereld en is het continent met relatief de jongste bevolking.¹⁹ Meer dan 50% van de groei van de wereldbevolking tot 2050 is afkomstig van het Afrikaanse continent.²⁰ Afrika verstedelijkt snel, 40% van de Afrikanen woont in steden, een op de acht Afrikanen woont al in een miljoenenstad.²¹ Nigeria heeft naar verwachting in 2050 meer inwoners dan de Verenigde Staten (VS) en aan het einde van de 21^e eeuw evenveel inwoners als de EU.²²

Prognose bevolkingsgroei in de wereld, Europa en Afrika tot 2050²³

Figure 1.2: Population (1960=100)



Source: United Nations Population Division of the Department of Economic and Social Affairs Eurostat (online data code: demo_pjan and proj_10c150p).

De grote bevolkingstoename in Afrika gaat niet gepaard met een sterke economische ontwikkeling. Tabel 1 in bijlage II geeft een overzicht van de huidige omvang van de bevolking in Noordelijk Afrika, variërend van één miljoen inwoners in Djibouti tot 182 miljoen inwoners in Nigeria. Ongeveer 60% van de bevolking is jonger dan 25 jaar. In Noord-Afrika is dit cijfer enigszins lager (rond 50%), maar in de Sahel ligt het cijfer

19 'Demografische ontwikkelingen behoren met klimaatverandering tot de grootste uitdagingen waarvoor de wereld zich in de 21e eeuw gesteld zal zien', Zie: AIV-advies nummer 66, 'Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking', Den Haag, juli 2009, p. 44.

20 World Populations Prospects 2015, UN New York, 2015, p. 1.

21 Ton Dietz, 'En nu: Afrika! zón achter de wolken', Internationale Spectator, Jaargang 65, nr. 3, maart 2011, p. 148.

22 World Population Prospects UN 2015, Zie: <http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf>, p. 4.

23 The European Union and the African Union, p. 12. The European Union and the African Union. A statistical portrait, Luxembourg 2014. Zie: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6459808/KS-FQ-14-001-EN-1.pdf/16e05aa1-e9b2-4315-b0b5-aae26ba9ef33>>, p. 12.

hoger (tot 67% in Mali). Volgens voorspellingen zal de totale bevolking in Noordelijk Afrika in 2050 verdubbeld zijn tot 1,2 miljard.²⁴ Noord-Afrika heeft dan minder dan 300 miljoen inwoners, in tegenstelling tot maar liefst 135 miljoen (2015) in de Sahel. De bevolkingsgroei wordt veroorzaakt door een sterke daling van de sterftcijfers en de toegenomen levensverwachting in combinatie met zeer hoge gemiddelde kindertallen per vrouw.²⁵ Het aandeel van jonge mensen (≤ 24 jaar) in de bevolkingen van de landen in Noordelijk Afrika is ruim 60%. De meest recente overzichten voor alle ontwikkelingslanden wijzen uit dat tussen 215 en 225 miljoen vrouwen geen toegang hebben tot anticonceptie.²⁶ Naast een sterk groeiende bevolking kunnen gezondheidsproblemen, zoals bleek tijdens de recente ebola-epidemie, de economische groei in Afrika schaden. De toenemende urbanisatie vormt een belangrijke katalysator in de verspreiding van ziektes. De fragiele economische ontwikkeling en het ontbreken van adequate gezondheidszorg maken landen in West-Afrika en de Sahel kwetsbaar voor pandemieën.²⁷

24 VN-bevolkingsafdeling, medium scenario; voor Afrika als geheel projecteert de VN nu een bevolking van 4,4 miljard in 2100, op een wereldbevolking van 11,2 miljard; het grootste deel van de toename van de wereldbevolking van nu af aan vindt plaats in Afrika.

25 Albert Hourani, 'A History of the Arab Peoples', London 1991, p. 334, over de jaren '30: '...decline in death rate, because of control of epidemics and better medical care, which was responsible for the growth of population. This was true of all parts of society, but particularly significant in the cities, where for the first time epidemics did not play their historic role of devastating the urban masses from time to time'.

26 Zie websites van Population Reference Bureau (Washington DC, US), Guttmacher Institute (New York, US) en UNFPA.

27 Michael Edelstein, Chatham House, 7 October 2014 (zie: <<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/15955>>) en United Nations Development Group, 'Socio-Economic Impact of Ebola Virus. Disease in West African Countries', February 2015.

II Veiligheidsproblemen

Terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en grootschalige migratie zijn voor Noordelijk Afrika geen nieuwe fenomenen maar deze problemen zijn onder invloed van de actuele instabiliteit sterk in omvang toegenomen en verscherpt. De veiligheidssituatie in de verschillende landen van Noordelijk Afrika is gecompliceerd en conflicten hebben daardoor steeds meer een diffuus karakter. Uiteraard zijn er aanzienlijke verschillen tussen de diverse regio's, maar tegelijkertijd is er een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Gewapende conflicten gaan niet alleen over politieke meningsverschillen, maar komen ook voort uit criminele motieven en agitatie door extreme ideologische bewegingen en gewelddadige milities. Het aantal rebellenbewegingen, milities en terroristische organisaties neemt toe.²⁸

Voor een goede analyse van de veiligheidsproblemen is het noodzakelijk niet alleen te kijken naar het niveau van de afzonderlijke staten maar ook naar transnationale, regionale en lokale actoren en niet-statelijke actoren. Vanuit alle lagen van de bevolking, inclusief de overheid, zijn mensen betrokken bij criminele netwerken. De samenstelling van criminele en terroristische groeperingen wisselt voortdurend en kenmerkt zich door een hoog fragmentarisch en individueel karakter, wat bestrijding van deze groepen lastig maakt.²⁹ Gewapende groepen wijzigen geregeld van samenstelling doordat ze uiteenvallen of zich hergroeperen. Vaak vinden wijzigingen plaats door (nieuwe) verbindingen die worden gelegd met andere groepen of plaatselijke machthebbers. Er bestaan ook duidelijke verbanden met organisaties buiten de regio; zowel ideologisch gedreven groeperingen als criminele netwerken. Dit alles leidt ertoe dat er geen eenvoudige oplossingen voorhanden zijn om de stabiliteit te bevorderen. Ondersteuning van enkel de nationale overheid is vaak niet voldoende en pogingen tot centraal georganiseerde *nation building* schieten tekort.

II.1 Terrorisme/religieus extremisme

Terrorisme en religieus extremisme zijn op zichzelf geen nieuwe verschijnselen – al Qa'ida, is bijvoorbeeld sinds de jaren negentig actief in oostelijk Afrika – maar islamitisch extremisme is wel bezig met een opmars in Noordelijk Afrika. Binnen islamitische bewegingen vindt een verschuiving plaats van traditioneel soefisme naar het strengere salafisme en jihadisme.³⁰ De aanwezigheid van zwakke staten vormt een belangrijke oorzaak voor de opkomst van jihadisme in Afrika.³¹ Sinds de val van Qaddafi en de ineenstorting van het staatsbestuur in Libië is er sprake van een toename in activiteit

28 Jakkie Cilliers, 'Future (im)perfect? Mapping conflict, violence and extremism in Africa', ISS paper 287, October 2015, p. 2.

29 Gesprek met Ivan Briscoe, Den Haag, 11 januari 2016.

30 Seth G. Jones, 'A Persistent Threat. The Evolution of al Qa'ida and Other Salafi Jihadists', RAND, Washington, 2014, pp. 26-28. Zie ook: Yaroslav Trofimov, 'Jihad Comes to Africa', The Wall Street Journal, February 5, 2016. Zie: <<http://www.wsj.com/articles/jihad-comes-to-africa-1454693025>>.

31 Guido Steinberg and Annette Weber, 'Jihadism in Africa: An Introduction', in Guido Steinberg and Annette Weber (Eds.) Jihadism in Africa. Local Causes, regional Expansion, International Alliances. SWP research paper, Berlin, June 2015, p. 7.

van jihadistische groepen in Noord-Afrika, de Sahara en de Sahel.³²

Jihadistische bewegingen krijgen vooral voet aan de grond in landen waarin het centrale overheidsgezag niet de zeggenschap heeft over het totale grondgebied en de bevolking in de perifere delen van het land verstoken blijft van veiligheid en openbare voorzieningen. De staat en de staatscontrole is vooral geconcentreerd in de hoofdstad waar de politieke elite is gevestigd. Lokale en regionale conflicten vormen mede door gebrek aan controle vanuit de hoofdstad, een voedingsbodem voor het ontstaan van extremistische bewegingen. Voor veel inwoners van Afrika – dat geldt zeker voor de landen in de Sahel – zijn de bewoners aan de andere kant van de grens veel belangrijker dan bijvoorbeeld de inwoners van de hoofdstad. Men voelt zich meer verwant met eeuwenoude stamverbanden. Hier wreekt zich het feit dat de oude koloniale grenzen een kunstmatig karakter hebben. Zo voelen de Toearegs uit Algerije zich meer verwant met de Toearegs uit Mali dan met de politieke elite in Algiers.³³ Waar staten tekortschieten, neemt de etnische groep, de stam, de clan, de rebellenbeweging, het smokkelnetwerk of de jihadistische beweging het gezag over.³⁴

Voor jongeren die onder invloed van politieke, sociale en economische marginalisering worstelen met hun identiteit, hebben jihadistische bewegingen een grote aantrekkingskracht. De ineenstorting van de samenleving maakt het voor deze bewegingen gemakkelijker om jongeren te rekruteren. Het uiteenvallen van sociale netwerken en het ontbreken van werkgelegenheid en een toekomstperspectief, maken jongeren vatbaar voor de boodschap van jihadistische groepen.³⁵ Deze groepen maken gebruik van veel geweld en ondermijnen de machtsbasis van de clanoudsten. Zwakke staten maken het ook mogelijk dat deze groeperingen, al dan niet in samenwerking met criminele netwerken, grof geld verdienen aan mensenhandel en (drugs)smokkel.

Veel islamitische militante groeperingen in Afrika zijn er niet zozeer op uit om de staat over te nemen – daarvoor ontbreekt de militaire slagkracht – maar trachten wel de staatsmacht te ondermijnen met het doel afbreuk te doen aan het vertrouwen in de centrale regering. Mobiele telefoons, internet en sociale media spelen een belangrijke rol in de verspreiding van informatie. Men richt zich op lokale omstandigheden en rekruteert minderheden binnen de moslimgemeenschap.³⁶ De verschillende militante bewegingen hebben vaak een eigen selectieve interpretatie, toegesneden op de lokale

32 Jihadism in Africa, p. 12.

33 Jihadism in Africa, p. 7.

34 Zie ook de beschrijving van de Fulani-stam op pagina 7 van dit advies.

35 'Jihadist organisations offer them an attractive alternative that addresses historical and personal traumas such as colonialism, repression and displacement and permits the fighting 'mujahid' to perceive himself as a hero', Jihadism in Africa, pp. 8-9.

36 'More generally, Islamic militancy in Africa today represents the intersection of broader trends in contemporary Islam and local circumstances' Terje Østebro, 'Islamic Militancy in Africa', Africa security brief, no. 23, November 2012, p. 1.

omstandigheden.³⁷ Afrika heeft geen eigen pan-Afrikaanse jihadistische ideologie.³⁸ Ondanks onderlinge netwerken en wederzijdse ondersteuning tussen groeperingen, is vooralsnog geen sprake van een overkoepelende organisatie binnen of buiten het continent, ook niet in de samenwerking met al Qa'ida of Islamitische Staat (IS).³⁹

De invloed van radicale islamitische groepen in Afrika maakt het continent wel kwetsbaar voor de invloed van IS. De actuele situatie in Libië illustreert dit. De kans bestaat dat jihadistische bewegingen samenwerking zoeken met IS en inspiratie vinden in de tactieken en werkwijze van IS; namelijk het bezetten van gebied en het leveren van 'overheidsdiensten' aan niet-geprivilegieerde personen in combinatie met het IS-narrative.⁴⁰ Het idee van een kalifaat lijkt de creatie van een transnationale gemeenschap te impliceren, waarbij groeperingen worden aangemoedigd gebieden te bezetten. Dit vormt een bedreiging voor de nationale soevereiniteit, zoals het optreden van IS rond Benghazi illustreerde.⁴¹ Jihadistische groeperingen krijgen steeds meer voet aan de grond in diverse landen. Teruggekeerde jihadstrijders hebben uitgebreide gevechtservaring in Syrië, Irak en Afghanistan opgedaan en vormen voor Algerije, Libië, Marokko en Tunesië een aanzienlijke bedreiging.⁴² IS vormt voor radicale jihadistische bewegingen in Afrika een alternatief voor al Qa'ida.⁴³ De opkomst van IS kan aanleiding zijn voor vergroting van de onderlinge spanningen en conflicten.⁴⁴ Zo verklaarde Boko Haram in augustus 2014 de steden, die toen in het noorden van Nigeria werden veroverd, tot onderdeel van het islamitisch kalifaat.⁴⁵

37 Ibidem, p. 2.

38 Guido Steinberg and Annette Weber, 'Conclusions and recommendations' in: Jihadism in Africa, p. 99.

39 Ibidem.

40 'If the Islamic State does spread into Africa, it will be by cooperating with or co-opting these groups. This vulnerability is not just about the possibility of more and more serious terrorist attacks, but extends to fears that the Islamic State might recreate its model of occupying territory and providing government-like services to under-privileged citizens. In addition, the influence of the Islamic State's global jihadist narrative, the success of its operations in Iraq and Syria and its sharing of experiences and tactics online may inspire African groups to copy its approach. Simon Allison, 'The Islamic state', ISS Policy Brief, September 2014, pp. 3-4.

41 Simon Allison, 'The Islamic State', p. 8.

42 (...) 'research indicates that the Islamic State ordered home its fighters of Libyan origin to assist Ansar al-Sharia Libya, and it was shortly after they returned that the group was able to take Benghazi'. Ibidem, p. 6.

43 'The rise of the Islamic State is changing the internal structure of the international jihadist movement. In providing a viable alternative to al-Qaeda, the Islamic State has split the movement and is forcing radical Islamist groups to take sides. Radical Islamist groups in Africa are not immune to this development and are carefully weighing up their options', Ibidem, p. 9.

44 The Islamic state, p. 9.

45 Ibidem, p. 6.

Sahel

Sinds de jaren negentig spelen moslimorganisaties een toenemende rol in het publieke leven in de Sahel. Gesteund door financiering vanuit de Golfstaten openden deze organisaties moskeeën en madrassa's die een alternatief bieden voor staatsscholen en die zich afzetten tegen de traditionele Afrikaanse Soefi-Islam. De actuele toename van fundamentalistische bewegingen en islamitische groeperingen kent vele verschijningsvormen. De opkomst van religieus extremisme vormt een bedreiging voor de regionale stabiliteit. In de Sahara-Sahel regio zijn diverse milities actief die met elkaar onderling in verband staan.

Libië

Vanuit Libië zijn sinds de val van Qaddafi de nodige strijders actief (geweest) in Syrië. Syrisch-Libische netwerken brachten een IS-variant van het jihadisme in Libië.⁴⁶ Libische jihadisten spelen een sleutelrol tussen IS en jihadistische groeperingen in Noord-Afrika en de Sahara.⁴⁷ Zolang de huidige tegenstellingen in Libië voortduren en een gezagsvolle eenheidsregering uitblijft, die effectief gezag kan uitoefenen, zal het lastig zijn deze groeperingen aan banden te leggen.⁴⁸ Er zijn honderden gewapende groepen in Libië die elk een stuk grondgebied in bezit hebben. Terroristische organisaties krijgen in Libië steeds meer voet aan de grond.⁴⁹ IS maakt gebruik van de huidige situatie en heeft zich gevestigd in Sirte en omgeving en heeft een kuststrook van ongeveer 300 kilometer in bezit. Schattingen gaan uit van ongeveer 4000 strijders, exacte cijfers zijn niet voorhanden.⁵⁰

Tunesië

Tunesië is naar schatting de grootste leverancier van *Foreign Terrorist Fighters* die naar Irak en Syrië trekken om extremistische groepen, voornamelijk IS, bij te staan. Volgens onderzoek van de Soufan group – gericht op de motivatie en achtergrond van deze strijders – waren in oktober 2015 al 7000 Tunesiërs vertrokken naar Irak en Syrië. Zij zijn voornamelijk afkomstig uit de steden Bizerte en Ben Gardane. De gebieden gelegen aan de grenzen van Tunesië – relatief geïsoleerd en buiten volledige controle van de overheid – lenen zich goed als plekken voor rekrutering en smokkel. Uit Syrië en Irak teruggekeerde strijders steunen de strijd in Libië.⁵¹ *Foreign Terrorist Fighters* zijn ook afkomstig uit de buurlanden Algerije en Marokko. De terugkeer van deze strijders naar Tunesië vormt een groot risico, diverse terroristische aanslagen zijn gepleegd met onder meer rampzalige gevolgen voor de toerismesector in het land. Om de toestroom van *Foreign Terrorist Fighters* vanuit Libië te bemoeilijken, besloot de Tunesische regering eind 2015 om de grens met Libië te sluiten.⁵²

46 Ibidem.

47 Wolfram Lacher, 'Libya: A Jihadist Growth Market', in 'Jihadism in Afrika', p. 49.

48 Ibidem, p. 50.

49 Kamerbrief Kabinetvisie Libië, p. 6.

50 Zie: <<http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/715911/africa-command-faces-challenges-across-continent-commander-says>>.

51 Zie: <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate4.pdf>, p. 10.

52 Ibidem, p. 16.

II.2 Grensoverschrijdende criminaliteit

De Sahel-regio is van oudsher een belangrijk doorgangsgebied voor transnationale criminaliteit in Afrika. De oude transportroute tussen het Middellandse Zeegebied en West-Afrika was de levensader voor de Sahel-regio en kwam in verval na het ontstaan van nationale grenzen en de toegang via de havens van West-Afrika. Inmiddels is deze route weer volop in gebruik genomen. Aanhoudende conflicten en het wegvallen van Qaddafi, die voor een belangrijk deel controle uitoefende over criminele netwerken, hebben ertoe bijgedragen dat de illegale handel via de Sahel een enorme vlucht heeft genomen.⁵³ De poreuze grenzen en het zwakke bestuur bieden hiervoor alle ruimte.

In de Sahel-regio zijn weinig bronnen van inkomsten. Naast ontvoeringen wordt veel geld verdiend met de handel van Marokkaanse cannabis en de smokkel van cocaïne en wapens. Legale en illegale handel gaan hand in hand. Door het gebied trekken transporten met legale handelswaar (sigaretten, olie, voedsel en auto-onderdelen) en illegale handel (wapens, drugs en mensen) niet zelden in een en hetzelfde voertuig en met medeweten van Malinese of Nigeriaanse beambten.⁵⁴ Vanaf de jaren negentig kwam daar ook mensensmokkel naar Europa bij. Gao in Noord-Mali en Agadez in Niger werden 'overslagpunten' voor sigaretten- en mensensmokkel naar Marokko of Libië.⁵⁵ De routes van Zuid-Amerikaanse cocaïne naar Europa verlopen via West-Afrika, Libië en Egypte. De route van Marokkaanse cannabis gaat via Libië, Egypte en het Arabisch schiereiland naar Europa. Het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) heeft berekend dat in 2008, 14% van alle in Europa geconsumeerde cocaïne met een straatwaarde van 1 miljard dollar via West-Afrika zijn weg heeft gevonden.⁵⁶ De zeggenschap over deze smokkelroutes is een bron van strijd tussen de verschillende militias in Zuid-Libië. De smokkelaars zijn veelal personen die over lokale expertise beschikken en die vaak legale en illegale handel tegelijkertijd uitoefenen. Er zijn aanwijzingen dat er nauwe banden bestaan tussen criminele en terroristische groepen die enorm profiteren van de illegale handel. Binnen de Sahel vormt Niger het belangrijkste transitland. Zuid-Niger is een belangrijk doorvoergebied voor goederen uit onder andere Nigeria en Benin.

De afgelopen tien jaar was er veel aandacht voor de opkomst van extremisme in de Sahel; de toename van georganiseerde criminaliteit – en de rol van regeringsleiders en politieke leiders daarbinnen – kwamen minder aan bod. De illegale handel bedreigt de regionale veiligheid vanwege de betrokkenheid van gewapende groepen bij de 'begeleiding' van konvoien en terroristische bewegingen die met elkaar concurreren. Georganiseerde criminaliteit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de versterking van de politieke en militaire positie van al Qa'ida in de Islamitische Maghreb (AQIM).

In Noord-Mali zijn de staatsinstellingen sterk verbonden met georganiseerde criminaliteit. Regeringsfunctionarissen ontleenden hun machtsbasis aan het feit dat

53 Guido Steinberg and Annette Weber, 'Jihadism in Africa: An Introduction', in *Jihadism in Africa*, p. 9.

54 Wolfram Lacher, 'Organized crime and conflict in the Sahel-Sahara Region', *Carnegie papers*, September 2012, p. 6.

55 Wolfram Larcher, *Organized Crime*, pp. 5-6. Zie ook: Bram Vermeulen, 'De veermannen van de Sahara', *NRC 20/21*, februari 2016.

56 Wolfram Larcher, 'Organized Crime', p. 6.

plaatselijke bondgenoten alle ruimte kregen criminele activiteiten te ontplooiën.⁵⁷ De Malinese regering verloor haar geloofwaardigheid vanwege de samenwerking met AQIM en de georganiseerde criminaliteit. Deze samenwerking leidde onder andere tot de rebellie van de uit Libië teruggekeerde Toeareg-strijders in januari 2012.⁵⁸ Hoewel tegenstellingen tussen criminele netwerken niet de oorzaak van het conflict in Mali zijn, hebben topfiguren uit de criminele netwerken wel degelijk politieke en militaire invloed.

De chaos in Libië en het ontbreken van grensbewaking heeft het land tot dé ideale hub voor transnationale criminele netwerken gemaakt.⁵⁹ Bestaande smokkelroutes worden intensief gebruikt en vooral Zuid-Libië is een vrijhaven voor smokkelaars van wapens, drugs en migranten. Vanuit Libië worden drugs onder andere vervoerd naar Egypte en naar Europa. De smokkel van wapens, ruim voorhanden na de val van Qaddafi, is een zeer lucratieve zaak. Vanuit Libië vinden wapens hun weg naar de Sinaï, de Gazastrook, Syrië, andere conflictgebieden en naar Europese criminelen. Tevens vindt smokkel van olie plaats naar onder meer Malta, Italië en Tunesië. Libië fungeert ook als doorvoerhaven voor drugs, wapens en medicijnen vanuit Europa naar Afrika.⁶⁰ Verschillende militieën in Libië profiteren hiervan. AQIM verblijft in Mali en Zuid-Algerije, maar heeft belangrijke uitvalsbases in Libië en genereert inkomsten uit smokkel en ontvoeringen. Van de kant van de westerse regeringen is er vooralsnog te weinig aandacht voor de banden tussen criminele netwerken en extremistische groepen.⁶¹

Ook vanuit Tunesië is de smokkel van olie, drugs, voedsel en kleding na de Arabische Lente sterk toegenomen, vooral in het grensgebied met Algerije. De afgelopen jaren is er sprake van een toenemende samenwerking tussen jihadistische groeperingen en criminele netwerken. Zo beheersen jihadistische groeperingen de grensgebieden met Algerije. Smokkelaars betalen om toegang tot deze gebieden te krijgen. Via Egypte worden veel drugs vanuit Noord- en West-Afrika en Azië getransporteerd naar Europa. Algerije wordt in het zuiden van het land geconfronteerd met samenwerkingsverbanden tussen jihadistische groeperingen en drugssmokkelaars. Marokko is een van de belangrijkste producenten van cannabis.

57 Ibidem, p. 11.

58 Guido Steinberg and Annette Weber, 'Jihadism in Africa', p. 70.

59 Libya: a growing hub for Criminal Economies and Terrorist Financing in the Trans-Sahara, 11 May 2015, Policy Brief, 'The Global Initiative Against transnational Organized Crime', 11 May 2015, p. 1.

60 Daveed Gartenstein-Ross, 'The Crisis in North Africa', p. 48. Zie voor nadere cijfers: Libya: a growing hub, pp. 3-4. 'Libya serves as a safe haven for several terrorist and/or jihadist groups in the Sahel. There are two main reasons for this. First, the rapid fall of the Gaddafi regime left a power vacuum throughout the Libyan state, and provided minorities such as the Tuaregs, who had been the victims of persecution under Gaddafi, with what they saw as an opportunity to take revenge and assert their power. Second, the French Operation Serval in northern Mali from 2012-2014 was quite successful at driving armed groups and terrorists out of that country, many of whom found safety in Libya', Libya: a growing hub, p. 6.

61 Libya: a growing hub, p. 7.

II.3 Migratiestromen en mensensmokkel

Herkomst

Vluchtelingen en migranten uit Afrika zijn afkomstig uit conflictgebieden zoals Eritrea, Soedan, Congo en Somalië maar ook uit landen als Nigeria, Senegal en Gambia waar economische motieven eerder ten grondslag liggen voor het verlaten van het eigen land.⁶² In 2015 waren het niet langer Syriërs maar personen afkomstig uit West-, Oost-Afrika en uit de Hoorn van Afrika die vanuit Egypte en Libië vertrokken.⁶³ Oorlogen, conflicten, slecht bestuur en mensenrechtenschendingen zijn in belangrijke mate de oorzaak van het hoge aantal vluchtelingen. Daarnaast vormen de zwakke regionale economieën en de chronische armoede een belangrijke reden tot vertrek. Ook voor hoog opgeleide jongeren is Europa aantrekkelijk vanwege betere toekomstperspectieven.⁶⁴ Tegen de achtergrond van de situatie in Noordelijk Afrika moet rekening worden gehouden met een aanhoudende, omvangrijke migratiestroom vanuit deze regio naar Europa.

Routes voor migratie, mensensmokkel en mensenhandel in Afrika worden al eeuwenlang gebruikt. De afgelopen jaren is het aantal mensen dat hierlangs wordt vervoerd sterk gestegen als gevolg van de toenemende instabiliteit in Noord-Afrika en de verbinding met criminele en terroristische netwerken. Voor een goed begrip is het noodzakelijk onderscheid te maken tussen mensensmokkel en mensenhandel.⁶⁵ De *UN Convention against Transnational Organized Crime* (UNTOC), definieert mensenhandel als 'the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of threat or use of force or other forms of coercion, abduction, of fraud or deception'. UNTOC duidt mensensmokkel aan als 'the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident'.⁶⁶ Het juridische

62 Tuesday Reitano and Peter Tinti, 'Survive and advance. The economics of smuggling refugees and migrants to Europe', ISS Paper 289, November 2015.

63 Ibidem, p. 3.

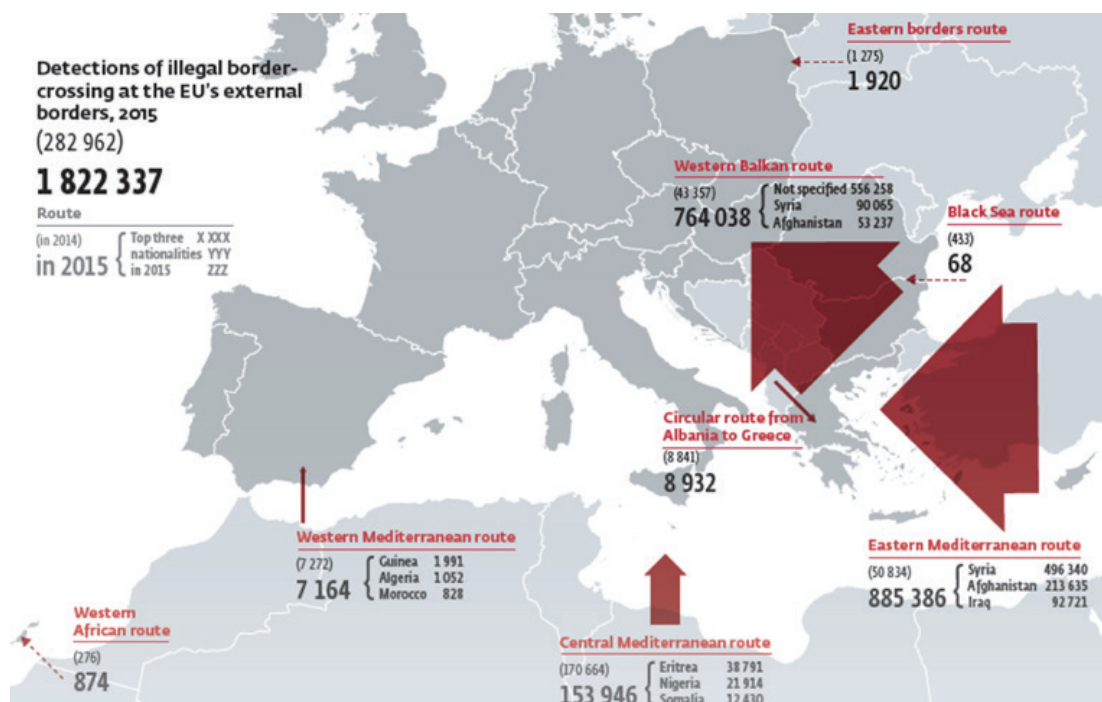
64 'The prospect of employment and good life in Europe has seen a huge number of young and highly educated Africans pay human traffickers to traverse the sub-region and onto Europe. This factor has been further accentuated by globalization and information technology. The ubiquity of media images of Western culture and lifestyles, due to the denser and expanding reach of information communication technology, has been a critical 'pull' factor and incentive pushing youth to migrate from the region'. Zie: <<http://life-peace.org/hab/migration-and-asylum-in-the-horn-of-africa-causes-factors-and-possible-solutions/>>, August 28, 2015.

65 De IOM omschrijft migratie als: 'The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes, including family reunification'. Gedwongen migratie wordt omschreven als: 'A migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e.g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects). Zie: <<http://www.iom.int/key-migration-terms>>.

66 Tuesday Retano, p. 5.

onderscheid is cruciaal maar vanwege de toenemende betrokkenheid van criminele netwerken in de mensensmokkel en -handel is het in de praktijk steeds moeilijker om een goed onderscheid te maken en lopen mensensmokkel en -handel in elkaar over.⁶⁷ De vluchtelingen- en migratiestroom bestaat uit personen die diverse levensbedreigende omstandigheden ontvluchten en mensen die uit slechte, maar niet levensbedreigende perspectieven wegtrekken in de hoop elders een betere toekomst te vinden. De omvang is het gevolg van klimaatverandering, falende staten, conflicten en instabiliteit en endemische armoede. Contact met de diaspora via internet en mobiele telefoons, in combinatie met sociale media, draagt bij tot mobiliteit. Migratie neemt ook toe uit landen waar het welvaarts- en onderwijspeil stijgt.⁶⁸

Migratieroutes



Frontex, 'Risk analysis for 2016'

Voor inwoners uit Sub-Sahara Afrika zijn er verschillende routes richting Europa. De routes via Soedan, de Sinaï en de Rode Zee worden gebruikt door vluchtelingen uit Eritrea, Somalië en andere landen van de Hoorn van Afrika. Vluchtelingen uit West-Afrika volgen veelal de oude handelsroutes door de Sahel, van Mali naar Libië via Zuid-Algerije of Niger, of via Agadez en Zuid-Libië naar de kust.⁶⁹ De verschillende routes worden niet

67 M. van Reisen and C. Rijken (2015) 'Sinai Trafficking: Origin and Definition of a New Form of Human Trafficking, Cogitatio', Vol 3, No 1. Zie: <<http://www.cogitatiopress.com/ojs/index.php/socialinclusion/article/view/180>>.

68 Migration Irregular migration threatens asylum in Europe. Christopher Horwood IRINNEWS, July 2015. Zie: <<http://www.irinnews.org/analysis/2015/07/14>>.

69 Libya: a growing hub, p. 5.

door één groep gedomineerd. Uiteenlopende groepen personen houden zich bezig met mensensmokkel: professionele criminele groepen, milities, jihadisten, maar ook 'gewone' burgers zoals hoteleigenaren, taxi- en vrachtwagenchauffeurs. Milities in Libië, zowel *Dawn* als *Dignity* maakt zich hieraan eveneens schuldig.⁷⁰ Voor milities is mensensmokkel een lucratieve activiteit. Migranten en vluchtelingen worden soms gedwongen zich aan te sluiten bij de milities.⁷¹ De Toearegs en de Tebu zijn actief in de mensensmokkel die loopt via de Sahara naar Libië.⁷² In de Hoorn van Afrika zijn vele illegale criminele en goed georganiseerde netwerken actief in de mensensmokkel.⁷³

De VN-Veiligheidsraad heeft in opeenvolgende resoluties aandacht besteed aan de destabiliserende rol van Eritrea in Somalië, Djibouti, Ethiopië en Yemen, en stelde in 2009 een wapenembargo in tegen Eritrea dat nog steeds van kracht is. In juli 2015 besloot de VN-Mensenrechtenraad om de Speciale VN-commissie een nieuw mandaat te geven om te onderzoeken of het Eritrese regime schuldig kan worden bevonden aan misdaden tegen de menselijkheid, op basis van de bevinding dat: 'It notes that arbitrary arrest is a common occurrence, often ordered by anyone with de facto authority. Tens of thousands of Eritreans have been imprisoned, often without charge and for indeterminate periods; ill-treatment and torture of detainees are used routinely. The authors of the report note that all sectors of the economy rely on forced labour, and most Eritreans are likely to be subject to it at some point in their lives.'⁷⁴ In een resolutie van het Europees Parlement (2016/2568) werd opgeroepen de hulp aan Eritrea te staken en werd er ingegaan op de pressie van Eritrea op vluchtelingen. Er is een nieuwe vorm van mensenhandel met afpersing ontstaan in de Sinai-woestijn. Ongeveer 25.000-30.000 Eritrese vluchtelingen werden slachtoffer van deze handel. Hierbij kwamen duizenden personen om.

In Eritrea is sprake van nationale dwangarbeid. De VN spreekt van 'slavernij' en onderzoekt of de ongelimiteerde nationale dienstplicht kan worden gezien als een misdaad tegen de menselijkheid. De economie van Eritrea is door de onderdrukking van de bevolking ingestort. De formele en legale economie is ondermijnd door criminele activiteiten, mensenhandel en -smokkel, drugs en wapenhandel. Voorts valt op dat ambassades van Eritrea op onoorbare wijze invloed trachten uit te oefenen op gevluchte Eritreërs in de diaspora en hen tot betalingen pressen, waarbij sprake is van mogelijke facilitering van illegale activiteiten.

70 Floor El Kamouni-Janssen, 'Libië's chaos: vervlochten crises en conflicterende belangen', *Internationale Spectator* 10, 2015 (jrg. 69).

71 Ibidem.

72 'The instability in Libya has offered an unprecedented opportunity for these largely economic migrants to reach Europe. This lucrative business has caused a dramatic increase in the number of groups involved in trafficking, from the old-school trans-Saharan nomadic tribes, such as the Tuareg and the Tebu, currently facilitating the transit of anywhere between 5-20,000 migrants a year through the trans-Saharan towards Libya', *Libya: a growing hub*, p. 5.

73 Zie Mirjam van Reisen, e.a. 'The Human Trafficking Cycle: Sinai and Beyond', over de mensonterende behandeling van Eritrese vluchtelingen in de Sinai, Brussels, May 2014.

74 Zie: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16732&LangID=E>>.

Frontex (het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie) onderscheidt als belangrijkste Afrikaanse routes:

- a. de centraal Middellandse zeeroute: tussen januari en december 2015 vonden ongeveer 153.946 illegale oversteken (vooral uit Eritrea, Nigeria en Somalië) plaats.⁷⁵ Libië is de belangrijkste vertrekhaven, was al langere tijd belangrijke haven voor illegale toegang tot Europa (2008, 40.000 oversteken) meestal via Malta of Lampedusa. Dit stopte nadat Libië in 2009 een overeenkomst had gesloten met Italië. Na de val van Qaddafi nam het aantal illegale oversteken toe tot 170.000 in 2014. Op dat moment bestond de stroom vooral uit Syriërs, Eritreeërs en personen uit Sub-Sahara Afrika. Volgens de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) zijn er in 2014 op zee 3.500 personen verdronken, maar de werkelijke aantallen zouden veel hoger kunnen liggen. Aanvankelijk reisden veel Syriërs via Egypte naar Libië, maar met de komst van president al-Sisi werd Egypte veel restrictiever wat de doorreis van Syriërs betreft. Nadien werd de route verlegd naar de Sinaï waardoor IS ook betrokken raakte.⁷⁶
- b. de westelijke Middellandse zeeroute: tussen januari en december 2015 vonden hier ongeveer 7.164 illegale oversteken (Marokko, Guinee, Algerije) plaats.⁷⁷ Deze route wordt van oudsher gebruikt door Algerijnen en Marokkanen, het laatste jaar vooral door personen uit Sub-Sahara Afrika. Vooral voor mensen uit West-Afrika is dit een kortere route dan die via Libië. Vanaf 2014 namen opvallend veel economische migranten deze route richting Europa.⁷⁸
- c. de West-Afrikaanse route: Via deze route – die Senegal, Mauritanië en Marokko en de Spaanse Canarische eilanden met elkaar verbindt – reisden in 2015 874 personen; een significant kleiner aantal dan via de twee eerdergenoemde routes. Dit kleine aantal is toe te schrijven aan de overeenkomst die Marokko en andere Afrikaanse landen met Spanje hebben gesloten en die voorziet in effectieve grensbewaking, tijdelijke arbeidsmigratie en stimulering van de plaatselijke economie.

De Sahel vormt tevens het centrum voor mensenhandel en massamigratie van Sub-Sahara Afrika naar Noord-Afrika en Europa, zowel als vertrekpunt als transitroute. Het betreft illegale migratie, ontheemden en mensen die op de vlucht zijn. Agadez, een stad in Niger, is een van de belangrijkste centra in de Sahel voor migranten vanuit West-Afrikaanse landen om door te reizen naar Libië en vervolgens de oversteek naar Europa te maken. Naar verluidt zou in Libië jaarlijks met mensensmokkel 255-323 miljoen dollar worden verdiend.⁷⁹ Pogingen om migratie te stoppen vanuit Eritrea, via Soedan, hebben tot nu toe niets opgeleverd. De betrokkenheid van autoriteiten in deze regio bij mensenhandel is een bron van zorg. Pogingen om massamigratie en mensenhandel vanuit Niger te stoppen strandden vanwege de lucratieve mensenhandel en de betrokkenheid van lokale

75 Frontex: Risk analysis for 2016, p. 16.

76 Zie: <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>>.

77 Frontex: Risk analysis for 2016, p. 16.

78 Zie: <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>>.

79 Libya: a growing hub, p. 1.

autoriteiten.⁸⁰ Europol schat dat in 2015 de mensensmokkel naar Europa tussen 3 tot 6 miljard dollar heeft opgebracht. Het grootste deel hiervan werd betaald door de familie en naasten van vluchtelingen en migranten vanuit de gehele wereld.⁸¹

Mensenhandel vormt een bron van inkomsten voor criminele organisaties, onder andere door afpersing van de diaspora die wordt bedreigd met gevangenneming, marteling of zelfs moord. Kinderen worden door mensenhandelaren gelokt met *no fee deals*, waarna zij vervolgens volledig afhankelijk worden gemaakt van diezelfde handelaren. De criminele geldstromen schaden de legale economie in de landen van herkomst.

80 Selam Gebrekidan and Allison Martell, 'Where the dead don't count', in: 'The Migration Machine: Millions of people, billions of dollars – and Europe's struggle to cope'. Reuters report, 24 February 2016.
Zie: <http://www.reuters.com/investigates/special-report/migration/?utm_source=twitter/#story/30>.

81 Zie: <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-human-traffickers-netted-up-to-4bn-last-year-a6816861.html>>.

III Internationale organisaties en Noordelijk Afrika

Een groot aantal internationale organisaties houdt zich bezig met vrede en veiligheid in Afrika zoals de VN, de EU, de Arabische Liga, afzonderlijke landen en – in beperkte mate – de *Noord-Atlantische Verdragsorganisatie* (NAVO). Daarnaast kent Afrika verscheidene organisaties die op dit terrein actief zijn: de Afrikaanse Unie (AU) en de regionale economische gemeenschappen (SADC, CEEAC, ECOWAS, IGAD).⁸² Het betreft een groot palet aan organisaties die deels met elkaar samenwerken en deels langs elkaar heen werken.

III.1 Europese Unie

Europa onderhoudt van oudsher nauwe betrekkingen met de landen in Noordelijk Afrika. Dat betreft de EU als geheel en bilaterale betrekkingen tussen landen in Noordelijk Afrika en de afzonderlijke lidstaten. De relatieve invloed van Europa op de ontwikkelingen in Noordelijk Afrika zal naar verwachting de komende decennia verder afnemen. Andere internationale actoren zoals Saoedi-Arabië, Turkije en China, leggen steeds meer gewicht in de schaal. De politieke ontwikkelingen in Noordelijk Afrika na de Arabische Lente, de opkomst van het religieus extremisme, de toenemende instabiliteit in diverse landen in deze regio en de toenemende migratiestromen, hebben direct effect op de veiligheid en stabiliteit op het Europese continent. Andere veiligheidsrisico's betreffen de wapen-, drugs- en mensenhandel en een verhoogde kans op terroristische aanslagen onder meer door meereizende *Foreign Terrorist Fighters*. De aanwezigheid in de EU van grote groepen vluchtelingen en migranten uit Noordelijk Afrika en de relaties met familie en de diaspora in de herkomstlanden zijn eveneens factoren die in het politieke debat een rol spelen.

Tussen de EU en (Noordelijk) Afrika bestaat jarenlange samenwerking op politiek, economisch, ontwikkelings- en veiligheidsgebied. De onderlinge samenwerking heeft onder andere vorm gekregen in de 'Overeenkomst van Cotonou', de *Joint Africa-EU Strategy*, het (herziene) Europese Nabuurschapsbeleid en de Top van Valletta (11/12 november 2015) over migratie. De EU beschikt over een uitgebreid instrumentarium met betrokkenheid van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED), de Europese Commissie en de lidstaten. Dit biedt in beginsel optimale mogelijkheden voor een geïntegreerde benadering, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Zo bestaan in de EU verschillende financiële regels die een flexibele inzet van Europese financiële middelen kunnen belemmeren. Alternatieve financiering via het Financieringsinstrument voor Ontwikkelingssamenwerking, het Instrument betreffende Stabiliteit en Vrede of het Europese Ontwikkelingsfonds kunnen onder bepaalde voorwaarden uitkomst bieden.⁸³

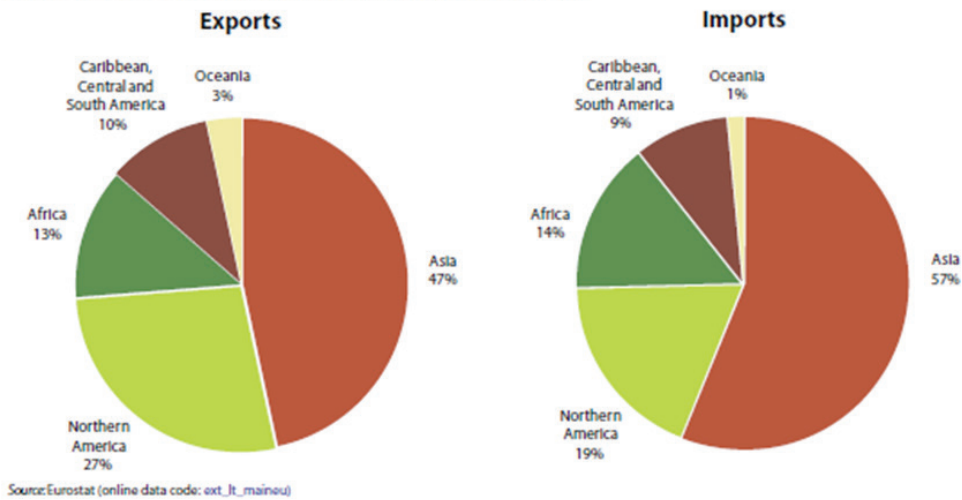
Wat de economische betrekkingen met Noordelijk Afrika betreft, is de afhankelijkheid van de olie- en gasreserves en specifieke grondstoffen zoals fosfaat van belang. Overigens is Afrika, in vergelijking met andere regio's in de wereld, op dit moment niet

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

83 Dick Zandee (ed). De EU als veiligheidsactor, p. 28.

de belangrijkste handelspartner voor de EU, zoals uit het onderstaande figuur blijkt.⁸⁴ Het handelsverkeer van Europa met Azië en in mindere mate Noord-Amerika is veel omvangrijker.

Figure 1.8: EU-28 international trade by partner, value 2013 (%)



Algerije, Nigeria, Libië, Marokko en Egypte zijn voor de EU als geheel belangrijke handelspartners.

Figure 1.10: EU-28 imports of goods from Africa by main partners, 2013 (%)

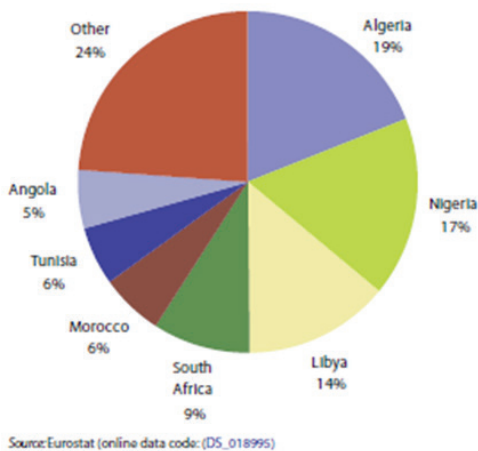
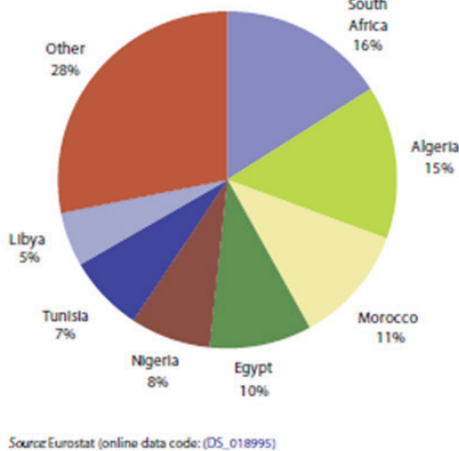


Figure 1.11: EU-28 exports of goods to Africa by main partners, 2013 (%)



Europees Nabuurschapsbeleid

Het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB), dat dateert uit 2004 en zowel betrekking heeft op de Oost- als de Zuidflank van de EU, is één van de belangrijkste samenwerkingsverbanden met de Noord-Afrikaanse landen. Desondanks vervulde de EU tijdens en

84 'The European Union and the African Union. A statistical portrait', Luxembourg 2014.

Zie <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6459808/KS-FQ-14-001-EN-1.pdf/16e05aa1-e9b2-4315-b0b5-aae26ba9ef33>>, p. 18.

na de Arabische Lente vooral de rol van toeschouwer en was zij niet bij machte de ontwikkelingen echt te beïnvloeden.⁸⁵ Vanwege de ingrijpende veranderingen in de buurlanden van de EU, is in november 2015 een herziene versie uitgebracht.⁸⁶ Dit stelt de politieke prioriteiten centraal, levert maatwerk per partnerland en streeft naar een flexibelere besteding van de financiële middelen. Het scheppen van werkgelegenheid voor jongeren vormt een van de belangrijkste onderwerpen. Daarnaast is samenwerking in de veiligheidssector voorzien (conflictpreventie, terrorismebestrijding en antiradicalisering) en zijn de bestrijding van irreguliere migratie, mensenhandel en mensensmokkel opgenomen. In vergelijking met de eerste versie van het ENB vallen verder de volgende zaken op: een meer realistische in plaats van idealistische benadering, minder hoge verwachtingen, niet langer *one-size-fits-all*, een grotere nadruk op betrokkenheid van buurlanden en minder strikt in de leer van de conditionaliteit.

EU Global Strategy on Foreign and Security Policy

De nieuwe *EU Global Strategy on Foreign and Security Policy* die wordt opgesteld onder leiding van Hoge Vertegenwoordiger (HV) Mogherini, verschijnt waarschijnlijk in juni 2016 en zal ongetwijfeld aandacht besteden aan (Noordelijk) Afrika.⁸⁷ In het voorbereidende beoordelingsrapport schrijft de HV over Noord-Afrika: 'The EU needs to tackle the immediate challenges in its South by sharpening its tools in the internal-external security nexus and addressing immediate humanitarian crises. We also need to respond to old and new conflicts and help address the root causes of resentment through tailor-made responses'.⁸⁸

Verdrag van Cotonou

In het kader van het Verdrag van Cotonou zijn tussen de EU en de *African, Caribbean and Pacific Group of States* (ACP-landen) samenwerkingsafspraken gemaakt op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, politieke samenwerking, economische en handelssamenwerking, regionale integratie en veiligheid.⁸⁹

Joint Africa-EU Strategy

Deze gezamenlijke strategie dateert van 2007 en beoogt de totstandkoming van een gezamenlijk partnerschap. In 2014 werd besloten tot een *Roadmap for EU-Africa relations 2014-2017* op het gebied van onder andere vrede en veiligheid, goed bestuur

85 'Against the backdrop of the Middle East and North Africa descending into ever greater levels of chaos and violence, the EU and its member states have been largely reduced to being bystanders, dealing with the symptoms of crises rather than impacting – let alone shaping – the patch of developments.' Muriel Asseburg, 'The EU in the Middle East and North Africa', SWP Comments, November 2014, p. 1. Zie ook: AIV-advies nummer 91, 'Nederland en de Arabische regio: principieel en pragmatisch', Den Haag, november 2014.

86 Joint communication to the European Parliament, the council, the European Economic and social committee and the committee of the regions, Brussels, 18 November 2015.

87 Zie: <<https://europa.eu/globalstrategy/en/rethinking-eu%E2%80%99s-approach-towards-north-africa-and-middle-east>> en <<https://europa.eu/globalstrategy/en/redefining-our-relationship-africa>>.

88 'The European Union in a changing global environment. A more connected and complex world'. European External Action Service, 2015, p. 2.

89 Zie: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm>;>.

en mensenrechten, democratisering, duurzame en inclusieve groei en migratie.⁹⁰ Naast deze strategie heeft de EU aparte strategieën ontworpen voor de verschillende regio's in Noordelijk Afrika. In 2015 is het *Sahel Regional Action Plan 2015-2020* gelanceerd met als voornaamste prioriteiten: het voorkomen en bestrijding van radicalisering, kansen voor jongeren, migratie en grensbewaking en bestrijding van illegale handel en grensoverschrijdende criminaliteit.⁹¹

Samenwerking tussen de EU en Afrika op migratiegebied

De EU en Afrika werken al langere tijd samen op migratiegebied op zowel continentaal, regionaal als bilateraal gebied.⁹² Tussen de EU en Afrika is in 2007 een partnerschap afgesloten betreffende migratie, mobiliteit en werkgelegenheid. Er werd een gezamenlijke strategie overeengekomen en in de loop van jaren zijn diverse actieplannen opgesteld over zaken als mensenhandel, mobiliteit en arbeidsmigratie en irreguliere migratie. Jongeren vormen ook hier een specifiek aandachtsgebied. Daarnaast zijn regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's in de nabijheid van conflictgebieden ontwikkeld. De EU ondersteunt activiteiten van onder andere UNODC om illegale handel en mensensmokkel in grensgebieden te bestrijden en er is een EU-actieplan voor (vrijwillige) terugkeer naar landen van herkomst. Op bilateraal vlak heeft de EU met een aantal landen mobiliteitspartnerschappen afgesloten ten behoeve van een beleidsdialoog en operationele samenwerking op asiel- en migratiegebied.

In reactie op de acute migratiecrisis werd in november 2015 de Top van Valletta georganiseerd waar de Europese en Afrikaanse staatshoofden en regeringsleiders afspraken hebben gemaakt over een actieplan gericht op bestrijding van de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen verplaatsing, versterking van de samenwerking rond legale migratie en mobiliteit, verbetering van de bescherming van migranten en asielzoekers, het voorkomen en bestrijden van irreguliere migratie, migrantensmokkel en mensenhandel en nauwere samenwerking op het gebied van terugkeer, overname en herintegratie. Voor de financiering van dit actieplan werd het *EU Trustfund for Africa* in het leven geroepen. De financiële middelen hiervoor zijn afkomstig van het Europees Ontwikkelingsfonds, de EU-begroting en bijdragen van lidstaten. Namens de EU heeft de minister van Buitenlandse Zaken in april 2016 in Mali, Ghana en Ivoorkust overeenkomsten gesloten over migratie, terugkeer en ontwikkeling.⁹³

The Union for the Mediterranean

In 1995 is in de zogenaamde Barcelona-Verklaring het kader geschapen voor politiek overleg tussen de EU en een aantal mediterrane landen. Naast handel, economie, en sociale en culturele onderwerpen is ook de veiligheidsproblematiek onderwerp van consultatie. Op basis van het Barcelona-proces zijn met onder meer Egypte, Libië, Tunesië, Algerije en Marokko, Euromediterrane associatieovereenkomsten gesloten. In

90 Zie: <http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf>.

91 Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020, Brussels, 20 April 2015.

92 Zie: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_nl.htm> en <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/communication-global-approach-migration-and-mobility-gamm_en>.

93 Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/nieuws/2016/04/13/koenders-namens-eu-naar-mali-ghana-en-ivoorkust-voor-afspraken-over-migratie>>.

praktische zin heeft dit samenwerkingsverband weinig concrete resultaten opgeleverd.

EU-missies

De EU heeft de afgelopen jaren in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) verschillende missies uitgevoerd in Afrika, zoals missies met het oog op hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform*, ofwel SSR), politiemissies en missies gericht op grensbewaking: EUMAM RCA (Centraal Afrikaanse Republiek), EUCAP Nestor (De Hoorn van Afrika), EUSEC RD (Democratische Republiek Congo), EUBAM (Libië), EUTM Mali (Mali), EUCAP Sahel (Mali en Niger), EUNAVFOR Med/Sophia (Middellandse Zee), EUTM Somalië (Somalië) en Operatie ATALANTA (nabij Somalië). De komende jaren zal de EU naar verwachting vooral bijdragen aan capaciteitsopbouw, onder meer in het kader van trainingsmissies. Hoewel de inzet van de *EU Battlegroups* een belangrijke rol zou kunnen spelen als *initial entry force* voor een VN- of AU-operatie, zal de (politieke) drempel voor inzet naar verwachting onveranderd hoog blijven, zeker ook zolang geen bevredigende oplossing is gevonden voor de financiering daarvan. In de Middellandse Zee vindt thans de operatie *European Union Naval Force Mediterranean* (EUNAVFOR Med/Sophia) plaats. De operatie is gericht op de identificatie en monsterring van criminele netwerken en *trafficking* patronen. Ook is het toegestaan boten van smokkelaars te onderzoeken en in beslag te nemen. Nabij Somalië wordt de anti-piraterijmissie ATALANTA uitgevoerd.

Het EU Conflict Early Warning System

Naast de aanpak van acute crises en investeringen in ontwikkelingen binnen landen, streeft de EU ook naar de identificatie van 'uitdagingen' voor deze zich (opnieuw) voordoen of escaleren.⁹⁴ De behoefte aan preventieve middelen ontstond in de jaren negentig. Toen de internationale gemeenschap een paar keer op rij faalde tijdig in te grijpen, werd de noodzaak tot *early warning* aan de orde gesteld.⁹⁵ Het *EU Conflict Early Warning System* is erop gericht om structurele veiligheidsrisico's binnen landen in een vroeg stadium aan te stippen door systematisch informatie over de situatie binnen landen te verzamelen en te analyseren en strategische instrumenten te ontwikkelen om potentiële conflicten in te dammen.

Frontex

Het Europees Agentschap voor het Beheer van de Operationele Samenwerking aan de Buitengrenzen van de Lidstaten van de Europese Unie (*Frontex*) bestaat sinds 1 mei 2005. *Frontex* heeft als belangrijkste taak lidstaten, die primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun grenstoezicht, te ondersteunen bij het bewaken van de Schengenbuitengrenzen. Daartoe voert het agentschap uiteenlopende activiteiten uit, waaronder operaties aan de land-, zee- en luchtgrenzen. Daarnaast verzorgt *Frontex* opleidingen om tot een uniforme Europese grensbewaking te komen en ondersteunt het agentschap de door lidstaten georganiseerde terugkeeroperaties. Naar aanleiding van de verdrinkingsdood van vele vluchtelingen en migranten, is *Frontex* thans actief met de operatie Triton in de Middellandse Zee. In dit kader worden ook *Frontex* deskundigen ingezet in Italiaanse *hotspots*.

94 Zie: <http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf>.

95 Zie: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100300_lfp-EW_report.pdf>, p. 7.

EUGENDFOR

Het Europese Gendarmeriekorps (EUROGENDFOR, EGF) is een multinationaal initiatief van zeven EU-lidstaten (Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje en Polen). De EGF kan worden beschouwd als een geïntegreerd politie-instrument ontworpen voor het uitvoeren van uiteenlopende politietaken ter ondersteuning van de EU, de VN, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de NAVO of eventuele ad hoc-coalities. De EGF neemt thans deel aan de missie EUMAM RCA (in de Centraal Afrikaanse Republiek) en draagt bij aan het versterken van de rechtsstaat, het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van de straffeloosheid. De EGF neemt eveneens deel aan de missie EUCAP Sahel (Mali); in het kader van deze missie wordt vooral bijgedragen aan de training van personeel afkomstig van de Malinese Gendarmerie en de Nationale Garde.

De EU beschikt over een uitgebreid scala aan civiele, militaire en communautaire instrumenten, naast de activiteiten die de afzonderlijke EU-lidstaten ontplooiën. Door dit uitgebreide palet aan instrumenten verkeert de EU in goede positie voor een geïntegreerde aanpak van de veiligheids- en stabiliteitsproblemen in Noordelijk Afrika.⁹⁶ Tegelijkertijd zijn er zoveel programma's, instanties en activiteiten, dat een gecoördineerde aanpak op voorhand een gecompliceerde zaak is en afbreuk wordt gedaan aan de slagkracht van de EU. Er is veel ruimte voor verbetering ondanks de invoering van coördinatiemechanismen en overlegprocessen en inspanningen om het GVDB en het Europese ontwikkelingsbeleid beter op elkaar af te stemmen.⁹⁷

III.2 Noordatlantische Verdragsorganisatie (NAVO)

Noordelijk Afrika is voor de NAVO geen prioriteit. Sinds 1994 bestaat er de *NATO's Mediterranean Dialogue* met Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Mauritanië, Marokko en Tunesië, gebaseerd op gemeenschappelijke veiligheidsbelangen zoals de regionale capaciteitsopbouw van de veiligheidssector onder andere volgens het *train the trainer*-principe.⁹⁸ De contacten tussen de NAVO en de AU zijn beperkt. In het hoofdkwartier van de *African Standby Force* (ASF) in Addis Abeba is slechts één *NATO Senior Military Liaison Officer* geplaatst. Op verzoek van de AU biedt de NAVO sinds 2005 ondersteuning aan AU-missies en capaciteitsversterking: luchttransport en technische ondersteuning voor de *African Union Mission in Sudan* (AMIS) I en II (2005-2007), *strategic airlift*, *sealift* en expertise voor de *African Union Mission in Somalië* (AMISOM) en technische assistentie voor de ASF. Met de operatie *Ocean Shield* is de NAVO actief op het terrein van piraterijbestrijding. In 2011 heeft de NAVO assistentie verleend bij het afdwingen van een *no-fly* zone en het wapenembargo in Libië. Het gebrek aan overleg destijds met Afrikaanse leiders en de negatieve nasleep van deze operatie hebben het imago van de NAVO bij de AU geen goed gedaan.⁹⁹

In de verklaring na de NAVO-top in Wales (september 2014) sprak de NAVO voor de

96 Hans Merket, 'De geïntegreerde EU-benadering', in: Dick Zandee, 'De EU als veiligheidsactor', p. 1.

97 Dick Zandee, 'De EU als veiligheidsactor', pp. 42-44.

98 Zie: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm>.

99 Allan Pepper, 'Africa. A Region for enhanced NATO-EU Cooperation', Research Paper, NATO Defence College Rome, no. 114, May 2015, p. 4. Zie ook: Mehari Taddele Mar, 'Resetting AU-NATO relations: from ad hoc military-technical cooperation to strategic partnership', Research paper, NATO Defence College, Rome, no. 102, June 2014, pp. 3-4.

eerste maal de bereidheid uit om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de veiligheidsproblemen in de Sahel-Sahara regio, maar dan vooral als aanvulling op de activiteiten in VN-, AU- en EU-kader.¹⁰⁰ In augustus 2015 vond tussen de NAVO en de AU voor de eerste keer *military to military*-overleg over Afrika plaats en heeft de NAVO op verzoek van de AU trainingsmodules geleverd.¹⁰¹ Opties voor uitbreiding van de NAVO-ondersteuning zijn: concrete ondersteuning met militair materieel, capaciteitsversterking in de regio's in samenwerking met de *Regional Economic Communities* (RECs), in het bijzonder de *North Africa Regional Capability* (NARC) die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de *Northern ASF Brigade* en uitbreiding van de politieke dialoog.¹⁰²

III.3 Verenigde Naties (VN)

De VN is met een groot aantal organisaties en programma's actief op het Afrikaanse continent.¹⁰³ Hierbij wordt nauw samengewerkt met de RECs in Afrika. Op dit moment vinden, op een totaal van zestien VN-missies, negen missies plaats in Afrika.¹⁰⁴ Bijna 50% van alle VN-blauwhelmen zijn afkomstig uit Afrika en 78% van de blauwhelmen zijn ingezet op het Afrikaanse continent. Dit is op zichzelf een logisch gegeven, gelet op het feit dat de meeste VN-operaties worden uitgevoerd in Afrika. Andere – Westerse – landen geven de voorkeur aan training en de leverantie van militair materieel: *train and equip*. De VS is in dit verband een van de belangrijkste donoren; in 2014 verstrekke de VS voor 228 miljoen dollar aan ondersteuning voor crisisbeheersingsoperaties.¹⁰⁵ De VN heeft in 2003 een *Special Advisor on Africa* aangesteld om de internationale ondersteuning van de ontwikkeling en veiligheid in Afrika te bevorderen en de verschillende VN-inspanningen in Afrika te coördineren. Daarnaast heeft de VN Speciale Vertegenwoordigers voor de

100 'While Mali has re-established a constitutional order, we recognize that terrorist acts and the trafficking of arms, drugs, and people across the Sahel-Sahara region threaten regional and our own security. We welcome the efforts of the UN and underscore the importance of a strong commitment by the international community to address the complex security and political challenges in this region. In this respect, we welcome the comprehensive Sahel strategies of the African Union and the EU. We also welcome the robust and credible military commitment of Allies in the Sahel-Sahara region, which contributes to the reaffirmation of the sovereignty and territorial integrity of the African countries concerned, and to the security of the Alliance. NATO is prepared to explore, upon request by the countries concerned, where it can contribute to address these challenges, in full coordination with UN, EU, regional and bilateral efforts. Zie: <http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm>, par. 39.

101 The Secretary General's Annual Report 2015, Brussels, January 2016, p. 58.

102 Markus Kaim, 'Prospects for AU-NATO Cooperation', in Brooke A. Smith-Windsor (ed.) 'AU-NATO Collaboration: Implications and Prospects', pp. 85-87.

103 Zie: <<http://www.un.org/en/globalissues/africa/links.shtml>>.

104 MINUSCA (CAR, 11.644 personen), MONUSCO (DRC, 23.438 personen), UNOCI (Ivoorkust, 8.031 personen), UNMIL (Liberia, 6.541 personen), MINUSMA (Mali, 12.893 personen), UNAMID, (Soedan (Darfur), 21.357 personen), MINURSO, (Westelijke Sahara, 482 personen), UNMISS (Zuid-Soedan, 15.106 personen) en UNISFA (Zuid-Soedan (Abyei), 4721 personen).

105 Daniel Hampton, 'Creating Sustainable Peacekeeping Capability in Africa', Africa Security Brief, no. 27, April 2014, p. 2.

AU, Libië, Mali, de Sahel, Somalië, Soedan, Zuid-Soedan, West-Afrika en de Westelijke Sahara.¹⁰⁶

III.4 Afrikaanse Unie (AU)

De AU voert thans een viertal missies uit.¹⁰⁷ De AU hecht zeer aan *African ownership* en streeft naar 'Afrikanisering' van de aanpak van veiligheidsproblemen op het Afrikaanse continent. In 2001 richtte de Afrikaanse Unie in samenwerking met de RECs, een Afrikaanse veiligheidsarchitectuur, de *African Peace and Security Architecture* (APSA) op met als doel 'African solutions to African problems'. Het falen van de internationale gemeenschap tijdens de genocide in Rwanda in 1994 was de directe aanleiding. APSA bestaat uit: de *Peace and Security Council*, *Panel of the Wise*, een *Continental Early Warning System* (CEWS), de *African Standby Force* (ASF) en het *AU Peace Fund*. In 2013 werd aan deze groep tevens de *African Capacity for Immediate Response to Crisis* toegevoegd.¹⁰⁸ Conform de *AU Constitutive Act* heeft de AU de bevoegdheid om in geval van 'grave circumstances' (genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden) in te grijpen in de interne aangelegenheden van een lidstaat.¹⁰⁹

De ASF bestaat uit militaire, politie- en civiele eenheden. Het hoofdkwartier is gevestigd in Addis Abeba. Het streven was om in 2010 de status van *full operational capability* te bereiken met een omvang van 15.000 militairen. De ASF zou maximaal twee operaties tegelijkertijd moeten kunnen uitvoeren. De ASF is opgebouwd uit vijf regionale brigades. Elke REC heeft een eigen brigade met op termijn een eigen regionaal hoofdkwartier: de *North African Regional Standby Brigade*, de *East Africa Standby Brigade*, de *Force Multinationale de l'Afrique Central*, de *Southern Africa Standby Brigade* en de *ECOWAS Standby Brigade*. Vooralsnog vormt de ASF niet de effectief opererende vredesmacht die de AU met de oprichting voor ogen had. De ASF beschikt niet over een goed functionerende *command and control*-structuur, er zijn geen gezamenlijke trainingsstandaarden en *standing operating procedures* en de samenwerking tussen de verschillende niveaus binnen de AU verloopt gebrekkig. Verder zijn het veelal dezelfde Afrikaanse landen die troepen beschikbaar stellen, vindt inzet vooral plaats in buurlanden en is er een gebrek aan militair materieel.¹¹⁰ Het ontbreekt Afrikaanse eenheden vaak aan ondersteunende *enablers* zoals transporthelikopters en middelen

106 Zie: <<http://www.un.org/sg/srsg/africa.shtml>>.

107 Nigeria: Multinational Joint Task Force (MJTF): 7.500-10.000 militairen (regionale missie onder AU-mandaat), Somalië: African Union Mission to Somalia (AMISOM), Soedan (Darfur): United Nations-African Union Mission in Darfur (UNAMID), Oeganda: African Union-led Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army (AU-led RCI-LRA). Naast deze missies heeft de AU een aantal *standby forces* van snel inzetbare eenheden: *ECOWAS standby force*, *ECCAS standby force*, *Eastern Africa standby force*, *SADC standby brigade*. De ontwikkeling van een Noord-Afrikaanse *standby force* (NARC) heeft vertraging opgelopen.

108 Zie: <<http://www.au.int/en/organs/recs>> en 'The African Peace and Security Architecture: Still under construction'. Briefing Directorate-General for External Policies, March 2014, pp. 4-7.

109 Marina Caparini and Ann Livingstone, 'African perspectives on challenges of police command in peace support operations', ISS Paper 276, November 2014.

110 Dick Zandee (ed), *De EU als veiligheidsactor*, p. 13.

om eenheden snel te ontplooiën. Daarnaast is het voor Afrikaanse eenheden moeilijk om operaties lang vol te houden.¹¹¹ De Afrikaanse landen zelf stellen weinig financiële middelen ter beschikking voor AU-crisisbeheersingsoperaties. Slechts 2% van het budget is beschikbaar gesteld door Afrikaanse landen, de rest is afkomstig van donoren.¹¹²

De integratie van de *standby forces* in West- en Zuidelijk Afrika is verder gevorderd dan in Noord- en Oost-Afrika. Tijdens de crisis in Libië in 2011 heeft de AU daarom in het geheel geen rol kunnen spelen. De missie van ECOWAS in Mali is illustratief voor de problemen waarmee Afrikaanse eenheden kampen en waardoor overdracht aan de VN vaak noodzakelijk is. Het optreden van ECOWAS in Mali had de volgende problemen: een onduidelijke taakverdeling tussen ECOWAS, de AU en de VN en een gebrek aan militaire capaciteit.¹¹³ Hoewel in het *AU Peace and Security Protocol* voor een multidimensionale aanpak is gekozen – met inbegrip van herstel van de *rule of law*, de vestiging en ondersteuning van democratische instellingen, ontwapening, demobilisatie en re-integratie – ligt de nadruk binnen de AFS op de militaire en niet op de civiele component.¹¹⁴ De inzet van politie-eenheden binnen een vredesoperatie is gecompliceerd en vereist specifieke vaardigheden en capaciteiten.¹¹⁵

Binnen de AU bestaat al langere tijd aandacht voor de aanpak van terrorisme. Zo werd in 2002 het *Algiers Plan of Action on the Prevention and Combatting of Terrorism in Africa* aangenomen, is in 2004 het *African Centre for the Study and Research on Terrorism* opgericht en stelde de AU de *African Model Anti-Terrorism Law* op.¹¹⁶ De samenwerking op dit terrein blijkt in de praktijk nogal weerbarstig te zijn. Niet alle Afrikaanse landen worden op dezelfde wijze met terrorisme geconfronteerd of wensen geen inmenging in interne aangelegenheden. Ook ontberen de meeste landen de middelen voor de inzet van contra terroristische maatregelen.

De EU biedt meer ondersteuning aan de AU dan de NAVO. Het *Political and Security Committee* (PSC) heeft regelmatig consultaties, de EU levert militaire adviseurs, financiert de CEWS, de *Panel of the Wise* en training van de ASF. De NAVO heeft tot nog toe beperkte steun aan de ASF geleverd (evaluatie, enkele trainingen en workshops). De EU geeft sinds 2004 financiële steun aan de AU via de *EU African Peace Facility* ter ondersteuning van Afrikaanse vredesmissies, voor de periode 2014-2016 met een budget van 750 miljoen euro. De EU heeft 100 miljoen euro gereserveerd voor versterking van de capaciteit en effectief functioneren van APSA.

111 Gesprek met generaal-majoor b.d. P. Cammaert, Den Haag, 14 maart 2016.

112 'Towards a new Pax Africana: making, keeping, building peace in post-cold war Africa. Centre for Conflict Resolution', Cape Town, March 2014, p. 3.

113 Xenia Avezov, 'The new geopolitics of peace operations II: a dialogue with Sahel-Saharan Africa. SIPRI Workshop Report, Bamako, 16-18 November 2015, p. 4.

114 Judith Vorrath, 'Imbalances in the Africa Peace and Security Architecture'. SWP Comments 29, September 2012.

115 Marina Caparini, p. 17.

116 Simon Allison, 'Good talk, not enough action. The AU's counter-terrorism architecture and why it matters' ISS, Policy Brief 66, March 2015, p. 5.

G5 Sahel

Op initiatief van de staatshoofden van Burkina Faso, Tsjaad, Niger, Mali en Mauritanië is in februari 2014 de G5 Sahel opgericht met als doel de regionale samenwerking op het gebied van veiligheid en ontwikkeling te versterken.¹¹⁷ Er zijn ruim tien gezamenlijke patrouilles uitgevoerd en er wordt nauw samengewerkt met de Franse operaties in het gebied.¹¹⁸ De EU beschouwt de G5 Sahel als een kansrijk samenwerkingsverband en streeft samenwerking na op het gebied van terrorismebestrijding, het tegengaan van (mensen-)smokkel en grensoverschrijdende criminaliteit. Ook een aantal lidstaten zoals Frankrijk en Spanje zien in de G5 Sahel goede samenwerkingsmogelijkheden.

III.5 AFRICOM

Het *United States Africa Command* (AFRICOM) richt zich onder meer op capaciteitsopbouw van de krijgsmacht van Afrikaanse partnerlanden door middel van gezamenlijke oefeningen, opleidingen en materieelprojecten. Het *Africa Contingency Operations Training & Assistance* (ACOTA)-programma is specifiek gericht op de opleiding, training en materiële steun van eenheden die worden ingezet in vredesmissies van de VN of de AU, zoals de *United Nation Mission in Sudan* (UNMISS) en de *African Union Mission to Somalia* (AMISOM). De VS hebben een gebrek aan instructeurs vanwege de vele andere verplichtingen. Naast het ACOTA-programma heeft AFRICOM het initiatief genomen tot het *African Partnership Station* (APS) en *African Partnership Flight* (APF). In het kader van APS doet een marineschip verschillende Afrikaanse havens (zowel aan de west- als oostkust) aan om bij te dragen aan de opbouw van kustwachtcapaciteiten. Eén land levert het schip en andere landen leveren de instructeurs, die training en opleiding verzorgen. APF is ontstaan omdat strategisch en tactisch luchttransport het grootste knelpunt is bij de inzet van Afrikaanse troepen voor vredesoperaties op het eigen continent. De omvangrijkste AFRICOM-vertegenwoordiging in Afrika is de *Combined Joint Task Force Horn of Africa Djibouti* (CJTF HoA Djibouti). Deze *Task Force* is onder meer actief op het gebied van terrorismebestrijding.

117 Zie: <<http://www.g5sahel.org/index.php/qui-sommes-nous/le-g5-sahel>>.

118 Zie: <<http://malisnews.com/en/g5-sahel-cooperation-is-progressing-but-the-road-is-long/>>.

IV Opties voor Nederland

IV.1 Effecten, belangen en beleid

IV.1.1 Effecten

‘De instabiliteit in de directe omgeving van Europa drukt ons met de neus op de feiten. We kunnen ons niet afsluiten van de problemen van onze burens. In een wereld met open grenzen en menselijke vrijheden zijn burens verplicht elkaar te helpen. Stabiliteit is een gedeeld belang. Vrede en veiligheid, radicalisering en migratie, ze hangen hier allemaal mee samen, in steeds verder uitbreidende concentrische kringen: de verwevenheid van de problematiek van de Maghreb met die van de Sahel, en van de Hoorn met die in Jemen is, zeker na het uiteenvallen van Libië, meer dan duidelijk. Wij willen dus wat van Afrika!’¹¹⁹

Deze uitspraken deed minister Koenders tijdens de ‘Afrikadag’ op 7 november 2015. Het is opmerkelijk dat het kabinet, sinds het uitkomen van de nota ‘Sterke mensen, zwakke staten’ in 2003, nog geen nieuwe integrale beleidsvisie over Afrika heeft uitgebracht. Tot op heden is het nog niet tot een nieuw integraal Afrika-beleid gekomen terwijl daarvoor vanwege de onveiligheid en instabiliteit in Noordelijk Afrika en de gevolgen voor Nederland, alle reden is. Nederland ondervindt, evenals de EU als geheel, namelijk al directe gevolgen van de ontwikkelingen op het Afrikaanse continent. Gezien de pessimistische verwachtingen op lange termijn op het vlak van terrorisme/religieus extremisme, criminaliteit en migratiestromen, zullen deze gevolgen voor Nederland alleen maar groter worden.

Exacte gegevens over de effecten van de genoemde veiligheidsrisico’s voor Nederland zijn niet voorhanden. Wat de dreiging van terrorisme en religieus extremisme in Nederland betreft, is het dreigingsniveau al geruime tijd ‘substantieel’.¹²⁰ Volgens het ‘Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland’ (maart 2016) komt de jihadistische dreiging in westerse landen voort ‘uit de aanwezigheid van een jihadistische beweging in die landen, en deels uit ontwikkelingen in het buitenland, vooral in de regio’s Midden-Oosten en Noord-Afrika’.¹²¹ De AIVD constateert in het Jaarverslag 2014 ‘(...) dat zich in Europa al jarenlang jihadistische netwerken bevinden die relaties onderhouden met jihadistische groeperingen in bijvoorbeeld het Midden-Oosten of Noord-Afrika’.¹²² Vooralsnog lijkt de dreiging van het Midden-Oosten echter veruit dominant te zijn, ‘ondanks de toegenomen aandacht voor Libië onder Nederlandse jihadisten gaat hun voorkeur nog steeds uit naar Syrië’, aldus de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).¹²³

119 Toespraak minister Koenders opening Afrikadag, 7 november 2015. Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2015/11/07/toespraak-minister-koenders-opening-afrikadag-in-amsterdam>>.

120 Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 41, maart 2016, p. 1.

121 Ibidem, p. 3.

122 AIVD Jaarverslag 2014, p. 18.

123 Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40, november 2015.

Het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 meldt over criminaliteit en Afrika dat Spanje, Portugal, Nederland en België belangrijke *points of entry* zijn voor cocaïne die vanuit Colombia, Peru en Bolivia en onder andere via West-Afrikaanse landen en Mauritanië wordt aangevoerd.¹²⁴ Tevens wordt de verwachting uitgesproken dat de smokkel van cocaïne via Afrika aan populariteit zal winnen. 'De Afrikaanse economie groeit en daardoor de goederenstroom via Afrikaanse havens. Dat schept alternatieve mogelijkheden voor smokkelaars'.¹²⁵ Over de smokkel van heroïne merkt hetzelfde rapport op dat Afrika in toenemende mate als 'doorvoercontinent' zal fungeren vanwege de druk op de traditionele smokkelroutes en corruptie, armoede en beperkte politiecapaciteit.¹²⁶ West-Afrikaanse netwerken zouden hierin een prominente rol vervullen. De verwachting is dat arbeidsuitbuiting van personen afkomstig uit Afrika zal toenemen, omdat er sprake is van een groeiend aanbod aan (jonge) arbeidskrachten als gevolg van de demografische ontwikkelingen. In Nederland zijn (West-)Afrikaanse netwerken actief op het gebied van mensenhandel.¹²⁷ Ongeveer 24% van de slachtoffers van mensenhandel is afkomstig uit Afrika.¹²⁸

Wat asielaanvragen betreft staan personen afkomstig uit Eritrea al lange tijd op de tweede plaats. Veel vluchtelingen en migranten uit andere Afrikaanse landen geven echter de voorkeur aan Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk (VK). Tussen maart 2015 en februari 2016 hebben ruim 60.000 mensen asiel aangevraagd in Nederland, van wie 46% afkomstig was uit Syrië en 14% uit Eritrea. Het eerstvolgende Afrikaanse land is Somalië, goed voor 1% van het aantal asielzoekers. Onder de categorie 'overige', 21% van het aantal asielzoekers, bevinden zich personen afkomstig uit Afrika maar zij staan niet als zodanig geregistreerd.¹²⁹ Kennismigranten melden zich niet uit Noordelijk Afrika.¹³⁰

IV.1.2 Belangen en beleid

Nederland kan zich goed vinden in het recent herziene EU-Nabuurshipsbeleid, maar het nabuurshipsbeleid wordt niet beschouwd als een 'voorportaal voor EU-lidmaatschap'.¹³¹ Nederland ziet veel in het leggen van dwarsverbanden tussen bijvoorbeeld economische samenwerking en bevordering van de rechtsstaat en meent dat 'steun bij hervorming van de veiligheidssector een ingang kan bieden om democratisch toezicht te vergroten'.

Migratie is binnen het Nederlands buitenlands beleid een belangrijk aandachtsgebied geworden waaraan zowel de minister van Buitenlandse Zaken als de minister voor

124 Nationaal Dreigingsbeeld 2012, p. 34.

125 Nationaal Dreigingsbeeld 2012, p. 37.

126 Nationaal Dreigingsbeeld 2012, p. 40.

127 Zie: <<https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2014/rapporteur-mensenhandel-creeer-meer-zicht-op-netwerken-faciliteerders-en-geld.aspx>>.

128 Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012, Den Haag 13 mei 2014, p. 37.

129 IND 'Asylum Trends Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe. February 2016, p. 4.

130 Monitor Kennismigranten Kwantitatieve analyse IND, Den Haag, juli 2013, p. 32.

131 Kabinetsappreciatie Herziening Nabuurshipsbeleid, 4 december, 2015, p. 1.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking veel aandacht besteedt. 'Veiligheid was al deel van onze 3D-benadering. Vluchtelingen en migratievraagstukken worden daar nu ook bij betrokken. En de migratieagenda smeekt om samenwerking met Afrika (...) en om een nieuwe internationaal partnerschap voor stabiliteit', aldus de minister van Buitenlandse Zaken.¹³² Nederland zou graag zien dat de Raad sterker politiek gaat sturen en dat per Afrikaans land één EU-strategie wordt ontwikkeld zodat de EU-instrumenten – handel, ontwikkelingssamenwerking, veiligheid en diplomatie – op een coherente wijze worden ingezet. Tevens is Nederland voorstander van een actieve betrokkenheid van Afrikaanse landen en de AU en streeft naar een regionale benadering.¹³³ Daarnaast ziet het kabinet graag dat ruim aandacht wordt besteed aan opvang van vluchtelingen in de regio. Substantiële reguliere migratie staat minder hoog op de agenda. 'Het kabinet zal nieuwe EU-initiatieven voor reguliere migratie kritisch tegen het licht houden teneinde te voorkomen dat deze in strijd komen met het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid'.¹³⁴

Nederland draagt zowel bilateraal als multilateraal bij aan initiatieven met betrekking tot migratie. Nederland heeft 15 miljoen euro aan het EU-Trustfund toegezegd. Daarnaast is een NGO-fonds opgericht voor de aanpak van grondoorzaken van instabiliteit, conflict en gedwongen migratie. In samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) steunt Nederland de Somalische overheid bij grensmanagement. In Noord-Ethiopië wordt een project ondersteund om de opvang van Eritrese vluchtelingen te verbeteren. Bovendien gaat Nederland de komende jaren het EU Regionaal Ontwikkelings- en Beschermingsprogramma voor de Hoorn van Afrika leiden. Voor de Sahel-regio heeft Nederland 1,5 miljoen euro uitgetrokken om onder meer via de VN criminaliteit tegen te gaan. Eerder werd 3 miljoen euro beschikbaar gesteld om de grondoorzaken van migratie weg te nemen en radicalisering tegen te gaan, naast de Nederlandse bijdrage aan water-, voedselzekerheid- en ondernemersprogramma's in de regio. Nederland vindt het van belang dat fors wordt geïnvesteerd in werkgelegenheid voor jongeren en heeft daarvoor diverse bedragen vrijgemaakt.¹³⁵ Verder financiert Nederland het onderzoeksproject van *Small Arms Survey*, dat smokkelstromen in Noord-Afrika in kaart brengt.¹³⁶ Wat Libië betreft streeft Nederland ernaar om bij een eventuele (nieuwe) missie de training van grensbewaking en de bestrijding van mensensmokkel in het mandaat op te nemen.¹³⁷

Nederland is voorstander van uitbreiding van de samenwerking met Afrikaanse landen met als doel een adequaat juridisch en institutioneel raamwerk en effectieve grensbewaking op te zetten. Versterking van de Afrikaanse capaciteiten kan in de ogen van Nederland ook verlopen via de diverse GVDB-missies en samenwerking in

132 Toespraak minister Koenders Afrikadag.

133 Kabinetsinzet Top van Valletta, 3 november 2015, p. 2.

134 Kabinetsappreciatie Herziening EU-Nabuurschapsbeleid, 'Herziening Europees Nabuurschapsbeleid: in partnerschap naar een sterker nabuurschap', 18 november 2015, p. 4.

135 Kabinetsinzet Top van Valletta, p. 3.

136 Brief over Libië van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 8 maart 2016, p. 8.

137 Ibidem, pp. 8-9.

het verband van *Frontex*. Ook wil Nederland graag de operationele samenwerking met transitlanden in de Hoorn van Afrika, de Sahel-regio en landen in Noord-Afrika zoals Egypte, Tunesië en Algerije versterken.¹³⁸ Nederland gaat verder bekijken of het mogelijk is visumfacilitatie te verbinden met terug- en overnameovereenkomsten en teruggekeerde migranten te koppelen aan potentiële werkgevers in het land van herkomst.¹³⁹

IV.2 Inzet krijgsmacht in Noordelijk Afrika

IV.2.1 Het inzetkader

De voorgaande hoofdstukken leiden tot de conclusie dat de Nederlandse krijgsmacht ook de komende jaren in internationaal verband een bijdrage zal moeten leveren aan missies in Noordelijk Afrika. Zowel geopolitieke-, veiligheids- en handelsbelangen als de humanitaire situatie in dit deel van Afrika maken dit noodzakelijk. Het is welhaast onvermijdelijk dat scherpere geografische keuzes worden gemaakt bij inzet van de krijgsmacht in Afrika. Vooral vanwege directe veiligheidsbelangen voor Nederland zou meer focus op Noordelijk Afrika moeten liggen.¹⁴⁰ Voor de korte termijn, in het kader van *fast security*, zal de aandacht vooral moeten uitgaan naar het verminderen van de (directe) veiligheidsdreiging voor Europa en Nederland. In het kader van *slow security* zal de inzet van de krijgsmacht nog nadrukkelijker dan bij *fast security* deel moeten uitmaken van de geïntegreerde benadering.

Inzet van de krijgsmacht zal in Noordelijk Afrika altijd in internationaal verband plaatsvinden, vooral in VN-, EU- en NAVO-verband. Daadwerkelijke inzet in het kader van een missie van de AU of ECOWAS ligt niet voor de hand, behoudens materiële steun en gezamenlijke oefeningen in combinatie met het trainen en opleiden van militaire eenheden. Wel is inzet in bilateraal verband mogelijk, zoals inzet in het kader van het ACOTA-programma onder de vlag van AFRICOM. Deelname aan missies van andere individuele landen is evenmin uitgesloten (bijvoorbeeld in het kader van de Franse missie *Barkhane* in de Sahel). Vanzelfsprekend is ook een militaire bijdrage aan ad hoc coalities mogelijk. Ten slotte is inzet mogelijk in het kader van de EGF.

IV.2.2 Huidige inzet krijgsmacht in Afrika

De Nederlandse krijgsmacht is thans ingezet in Mali (MINUSMA), in het kader van EU-trainingsmisies in Somalië, Centraal Afrikaanse Republiek en Mali (beperkte bijdragen met kaderleden), in de Somalische wateren in het kader van piraterijbestrijding (ATALANTA en *Vessel Protection Detachments*) en Zuid-Soedan (UNMISS, enkele kaderleden). Ook levert Nederland een militaire planner aan de *Planning & Liaison Cell* van de EU in Tunesië in het kader van (mogelijke) ondersteuning in Libië. Daarnaast neemt Nederland deel aan het ACOTA-programma. Het programma vergroot de capaciteiten van 25 Afrikaanse landen, zodat deze in Afrika vredesmissies kunnen uitvoeren (met een mandaat van de VN en de AU). Het ACOTA-programma traint jaarlijks opeenvolgend drie bataljonstaakgroepen (tot 3.500 militairen per keer).

In het kader van het ACOTA-programma nemen Nederlandse *Special Forces* (SF) – het

138 Kabinetsinzet Top van Valletta, p. 2.

139 Kabinetsinzet Top van Valletta, p. 3.

140 Zie ook: AIV-advies nummer 94, 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid', Den Haag, april 2015.

Korps Commando Troepen en het SF-element van het Korps Mariniers – en personeel van het 1 Civiel Militair Interactie Commando deel aan de jaarlijkse oefening *Flintlock* (in 2016 vooral in Senegal en Mauritanië). *Flintlock* is gericht op capaciteitsopbouw van Afrikaanse partnerlanden. De training maakt deze landen weerbaarder tegen regionale dreigingen, zoals gewelddadig extremisme en mensen-, wapen- en drugsmokkel. Er is sprake van een geïntegreerde aanpak, waarbinnen ook andere overheidsorganisaties, zoals gendarmerie en grenswacht, training krijgen.

Nederland heeft het afgelopen jaar tweemaal gedurende een maand een kustwacht-vliegtuig ingezet voor de *Frontex*-operatie Triton. Ook in 2016 zal een vliegtuig twee perioden van één maand patrouillevluchten uitvoeren tussen Italië en Libië. In de zomer is bovendien de inzet van een marineschip voorzien. Het kustwachttoestel surveilleert boven de Middellandse Zee en brengt illegale migratiestromen naar Europa, afkomstig uit Noord-Afrika, in kaart. De operatie gebeurt onder de coördinatie van *Frontex* op basis van instructies van de Italiaanse autoriteiten. De Nederlandse bijdrage aan operatie Triton staat onder leiding van de Koninklijke marechaussee, onder auspiciën van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De bemanning van het vliegtuig bestaat uit vliegers van de luchtmacht en de marine, waarnemers van de marechaussee, Douane en Rijkswaterstaat en een Italiaanse liaison officier.

IV.2.3 Toekomstige inzet krijgsmacht in Noordelijk Afrika

Naast de inzet van de krijgsmacht in de Hoorn van Afrika en West-Afrika neemt het belang van inzet in Noord-Afrika en de Sahel toe, gelet op de veiligheidsdreiging voor Europa en Nederland. Deze prioriteit dient ook tot uitdrukking te komen in de plaatsing van Nederlandse defensieattachés in Noordelijk Afrika. Zowel de geïntegreerde benadering als het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van Afrikaanse regeringen en organisaties (*African ownership*) blijven zoveel als mogelijk uitgangspunt. Inzet van de krijgsmacht zal ook de komende jaren vooral plaatsvinden in EU-, VN- en NAVO-verband. De rol van de EU zal naar verwachting toenemen. Ondersteuning van de regionale veiligheidsorganisaties van de AU zal aan belang winnen. Belangrijk uitgangspunt bij (militaire) steun aan Afrikaanse landen is het absorptievermogen van de desbetreffende landen omdat vaak sprake is van een groot aantal initiatieven van actoren zoals de EU, de VN en de AU. Ook moet het betrokken land open staan voor steun en deze zinvol benutten. Sommige landen hebben geen behoefte aan (grootscheepse) militaire bemoeienis, ondanks de problemen die ze ondervinden. De krijgsmacht kan met hoogwaardige personele en materiële capaciteiten bijdragen aan de opbouw van de veiligheidssector (SSR) en de versterking van de regionale crisisbeheersingscapaciteit, onder meer gericht op terrorismebestrijding en grensbewaking. Daarnaast zal de krijgsmacht de komende jaren wellicht nog meer dan voorheen activiteiten in Noordelijk Afrika ontplooiën in het kader van de gereedstelling van de Nederlandse eenheden (oefenen en trainen) en in het kader van operationele samenwerking met partnerlanden. Om effectieve inzet van de krijgsmacht in Noordelijk Afrika mogelijk te maken is sterke verbetering van de coördinatie tussen de verschillende actoren noodzakelijk. Zo zijn bijvoorbeeld in Somalië de volgende actoren actief: *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD), de *East African Community*, de Arabische Liga, de AU, de VN, de EU, individuele landen binnen de regio en bilaterale donorlanden, ieder met hun eigen benadering. In het kader van militaire steun leidde dit ertoe dat bijvoorbeeld bij een *checkpoint* van Somalische troepen militairen werden aangetroffen met vijf verschillende uniformen, opgeleid door verschillende landen volgens verschillende doctrines.

Een Nederlandse bijdrage aan unilaterale operaties (bijvoorbeeld de Franse operatie *Barkhane*) kan problematisch zijn als de operatie door de bevolking in het land van

inzet wordt gepercipieerd als een operatie die uitsluitend het belang dient van het land dat de operatie uitvoert. Krijgsmachten in Afrikaanse landen zijn vaak gevormd langs etnische lijnen waarbij loyaliteit gebaseerd is op dezelfde etnische afkomst. Militaire samenwerking in dergelijke (fragiele) landen kan evident problematisch zijn als sprake is van een apert fout regime en de krijgsmacht van het desbetreffende land (uitsluitend) wordt ingezet om de belangen van het regime zeker te stellen. Militaire samenwerking beoogt immers bij te dragen aan het stabiliseren van de betrokken landen en het helpen opbouwen van de rechtsstaat.

Mogelijke inzet krijgsmacht Hoorn van Afrika, West-Afrika, Noord-Afrika en de Sahel
Ook de komende jaren zal Nederland een proportionele bijdrage moeten leveren aan NAVO- en/of EU-missies in het kader van de bestrijding van piraterij in de Somalische wateren. Om de naleving van eigen verantwoordelijkheid van Afrikaanse staten te stimuleren kan het zinvol zijn Afrikaanse landen als Kenia, Tanzania en Mozambique te betrekken bij de missie *Ocean Shield* en ATALANTA. Het is positief dat Nederland deelneemt aan de (civiele) missie EUCAP Nestor die gericht is op maritieme capaciteitsopbouw. De grondoorzaken van piraterij zijn immers nog lang niet weggenomen. Daarnaast is al-Shabaab een geduchte tegenstander voor de troepen van de AU in Somalië en voor de Somalische troepen. Voortzetting van steun aan de *EU multinational military Training Mission Mali* (EUTM Somalië) ligt dan ook voor de hand. Met het oog op enerzijds de bestrijding van piraterij, extremisme en anderzijds capaciteitsopbouw zou ook de plaatsing van een liaisonofficier bij CJTF HoA Djibouti moeten worden overwogen.¹⁴¹

Gelet op het toegenomen belang van Noord-Afrika (de Magreb-landen en Egypte) en de Sahel ligt een intensievere militaire samenwerking met landen in deze regio voor de hand. De krijgsmacht kan een belangrijke bijdrage leveren, zowel aan trainingsprogramma's van de EU en de NAVO als van AFRICOM. Vanzelfsprekend vraagt dit een grondige voorbereiding van deelnemende eenheden gelet op lokale cultuurverschillen en de veelal ingewikkelde etnische-, tribale- religieuze- en criminele netwerken. Trainingen en opleidingen zullen onder meer gericht moeten zijn op terrorismebestrijding en ernstige grensoverschrijdende criminaliteit en zullen waar mogelijk een bijdrage moeten leveren aan het verminderen van de migratieproblematiek (het 'migratiegevoeliger' maken van de inzet van de krijgsmacht). Hierbij kan worden gedacht aan het verzamelen van informatie over en het tegengaan van mensensmokkel evenals de training van veiligheidsorganen voor betere grensbewaking volgens internationale rechtsregels. Ook toekomstige inzet in het kader van *Frontex* ligt voor de hand.

De substantiële inzet van de krijgsmacht in Mali (MINUSMA) met *enablers* (zoals inlichtingencapaciteit, *special forces*, bewapende- en transporthelicopters) kan niet lang in deze omvang worden volgehouden zonder negatieve gevolgen voor opleidings- en trainingsprogramma's van eenheden in eigen land. Zo heeft de inzet van schaarse heliportcapaciteit gevolgen voor de gereedstelling van de *Air Assault Brigade*. Elke keer zal dus een afweging moeten worden gemaakt of en voor hoelang een bijdrage met (niche) capaciteiten verantwoord is. Bij de beëindiging van de Nederlandse inbreng in MINUSMA zou een grotere bijdrage aan de *EU multinational military Training Mission Mali* (EUTM Mali), thans één militair, overwogen moeten worden. Nederland zou ook de komende

141 The New Geopolitics of Peace Operations II: A Dialogue With The Greater Horn Of Africa, SIPRI Workshop Report, September 2015.

jaren een bijdrage kunnen overwegen aan het AFRICOM/APS programma, om de lokale kustwachtcapaciteit op te bouwen.

Specifieke capaciteiten en aandachtsgebieden

Security Sector Reform

SSR zal de komende jaren aan belang winnen. Deze missies passen bij uitstek in de geïntegreerde benadering. Doorgaans gaat het om 'kader-zware' missies. Vaak kan met een kleine *footprint* een relatief groot effect worden bereikt. Het grote beroep op ervaren kaderleden (officieren en onderofficieren) leidt regelmatig tot problemen in de krijgsmacht omdat het gaat om schaars personeel. Als sleutelfunctionarissen bij eenheden die gereedstellingsprogramma's volgen worden ingezet ten behoeve van SSR, legt dit een zware druk op deze eenheden. Te overwegen valt om een separate krijgsmachtbrede eenheid te vormen (en te financieren) met een *pool* van roulerende, ervaren officieren en onderofficieren ten behoeve van inzet voor SSR met voldoende (Franse) taalvaardigheid, waarvoor in de personeelsformatie van Defensie de nodige extra ruimte moet worden gemaakt.

Bij opleiding en training van Afrikaanse krijgsmachten is goede kennis van de cultuur essentieel. De 'westerse' aanpak bij bijvoorbeeld commandovoering is in de Afrikaanse cultuur niet overal gebruikelijk. *African Ownership* betekent dat rekening wordt gehouden met die cultuur. Een duurzame aanpak van de opleiding en training van Afrikaanse krijgsmachten vraagt vooral aandacht voor de *train the trainer* benadering. Uiteindelijk moeten eigen mensen worden opgeleid door eigen instructeurs. Goede begeleiding gedurende een lange periode is daarbij cruciaal. Omdat veel Afrikaanse troepen deelnemen aan missies van de VN en AU is het voorts van belang dat doctrines op elkaar worden afgestemd.

Inzet Special Forces

Nederlandse *Special Forces* (commando's en het SF-element van het Korps Mariniers) kunnen ook de komende jaren een belangrijke rol spelen bij de internationale strijd tegen terrorisme in Noordelijk Afrika, zowel in het kader van *Direct Action* en *Special Reconnaissance* als bij het trainen en mentoren van lokale veiligheidstroepen (*Military Assistance*). Inzet kan ook noodzakelijk zijn ten behoeve van het evacueren van Nederlandse staatsburgers in Noordelijk Afrika, in het kader van een *noncombatant evacuation operation*.

Counter- Improvised Explosive Devices

Nederland heeft uitgebreide *counter-IED* expertise opgebouwd tijdens de inzet in Afghanistan. In het kader van terrorismebestrijding kan expertise worden overgedragen aan samenwerkingspartners in Noordelijk Afrika.

Gender

In conflictgebieden in Afrika zijn vrouwen een belangrijke, zo niet de grootste groep slachtoffers van geweld. Bij opleidings- en trainingsprogramma's voor Afrikaanse militairen kan *gender-awareness* worden bereikt door bijvoorbeeld briefings en cursussen. Daarbij dient niet alleen aandacht te zijn voor de bescherming van de rechten van vrouwen en meisjes in conflict, maar ook voor seksueel geweld tegen mannen.¹⁴² Ook kunnen *gender-issues* in oefeningen worden ingebracht. Om zo goed mogelijk contact te

142 Sexual Violence against Men in Armed Conflict. Zie: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/18/2/253.full>>.

kunnen leggen met vrouwen in de lokale bevolking is het van belang om in Nederlandse eenheden in inzetgebieden ook vrouwelijke militairen op te nemen. Investeren in vrouwen in inzetgebieden kan ook een belangrijke bijdrage leveren op het gebied van inlichtingenverzameling.

Capaciteitsopbouw kustwacht

De Afrikaanse kust en territoriale wateren worden niet of nauwelijks beveiligd en beschermd. Dit betekent dat er een grotere vrijheid voor piraterij is. Deze situatie kan worden verbeterd door in de Noord-Afrikaanse kustregio's de opbouw van de kustwacht en ontwikkeling van marinecapaciteiten te ondersteunen. De Nederlandse krijgsmacht zou bijvoorbeeld Afrikaanse *Vessel Protection Detachments* en *Boardingteams* kunnen opleiden. Bij kustwachtsamenwerking dient overigens in ogenschouw te worden genomen dat het Nederlandse kustwachtmodel uniek is en er grote verschillen bestaan tussen Noord-Afrikaanse landen waarbij elke kuststaat een eigen wijze van optreden kent.

Grensbewaking

Migratie en grensoverschrijdende criminaliteit vormen een probleem waar betere grensbewakingscapaciteit meer vat op zou kunnen krijgen. Naast Europese inzet in het kader van onder meer *Frontex*, kan ook de gebrekkige capaciteit in Afrika zelf worden versterkt door middel van training door specialisten van de Koninklijke marechaussee.¹⁴³ Daarbij moet bijzondere aandacht worden geschonken aan training in het optreden volgens het internationale recht en respectering van mensenrechten door Afrikaanse grens- en kustwachten.

Inlichtingen

Het belang van een goede informatiepositie kan niet worden overschat. Dit geldt niet alleen voor het ondersteunen van de eigen activiteiten in Noordelijk Afrika maar ook voor de informatiepositie van de te ondersteunen Afrikaanse krijgsmachten. Ook in het kader van het 'migratiegevoeliger' maken van de operaties is het gewenst te investeren in het verbeteren van de (militaire) inlichtingenorganisaties van Afrikaanse landen.

De bedreigingen voor de Europese veiligheid leiden ertoe dat alle hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht aan belang winnen.¹⁴⁴ De recent verschenen *Nato Defence Planning Capability Review The Netherlands 2015/16*, onderstreept de tekortkomingen in de Nederlandse krijgsmacht.¹⁴⁵ Als gevolg hiervan zal inzet van de krijgsmacht in Noordelijk Afrika de komende jaren voortdurend in competitie zijn met enerzijds de inzet van de krijgsmacht elders en anderzijds met opleidings- en trainingsprogramma's. Vooral de inzet van *enablers* zoals logistiek, transporthelicopters, geniesteun en inlichtingencapaciteit waaraan vooral op het Afrikaanse continent grote behoefte is, legt tegelijkertijd grote druk op de gereedstelling van de krijgsmacht voor alle hoofdtaken. Een punt van aandacht is voorts de financiering van de inzet van de krijgsmacht voor de Europese grensbewaking en in het kader van de migratie/vluchtelingenproblematiek.

143 Zie ook Kamerbrief van de minister van Defensie 'Uitvoering van de motie-Teeven/Knops over de bijdrage van de krijgsmacht aan het bewaken van grenzen', 23 februari 2016.

144 AIV-advies nummer 94, 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid', Den Haag, april 2015.

145 Brief van de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 24 maart 2016.

V **Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

V.1 **Samenvatting en conclusies**

Het lot van Europa is meer dan ooit verbonden met dat van Afrika. In het kader van dit advies concentreert de AIV zich op de landen van Noord-Afrika, de Sahel, West-Afrika, de Hoorn van Afrika en meer in het bijzonder Mali en Libië. De AIV duidt deze regio aan met de term 'Noordelijk Afrika'. Voor de enorme problemen in Noordelijk Afrika moeten gezamenlijke oplossingen worden gevonden.

De perspectieven voor Noordelijk Afrika zijn somber en de veiligheid en stabiliteit van Europa en dus ook Nederland, worden direct bedreigd door de veiligheidsrisico's die voortkomen uit dit deel van Afrika: terrorisme en religieus extremisme, drugs- en mensensmokkel, proliferatie van wapens en grote migratiestromen. De AIV gaat er vanuit dat deze veiligheidsrisico's ook op de korte en middellange termijn zullen aanhouden en meent dat de perspectieven op de langere termijn niet gunstig zijn. Klimaatverandering en de verwachte bevolkingsexplosie in Afrika – prognoses gaan uit van een groei van 1,2 miljard inwoners nu naar 4,4 miljard in 2100 – zijn structurele factoren die bijdragen tot verdere verslechtering van de situatie. Klimaatverandering leidt tot verwoestijning en waterschaarste, dat onder andere resulteert in daling van de voedselproductie, vluchtelingen- en migratiestromen en toenemende spanningen. De enorme bevolkingstoename gaat niet gepaard met een sterke economische ontwikkeling en daarom zal migratie vanuit Afrika naar Europa geen tijdelijke zaak zijn maar een fenomeen waar Europa blijvend en in toenemende mate rekening mee zal moeten houden.

Was Noord-Afrika voorheen min of meer een bufferzone voor het Europese continent, na 2011 is het uitgegroeid tot een bron van instabiliteit. De keten van autoritaire staten van Noord-Afrika is weg, de situatie is nu zeer gedifferentieerd: nieuw-autoritair in Egypte, gematigd autoritair in Algerije en Marokko, chaos in Libië, gematigd positief wat betreft Tunesië. Daarnaast is de problematiek van terrorisme, ongecontroleerde migratie en georganiseerde transnationale criminaliteit aanzienlijk verscherpt. Mede als gevolg van de verschuivende machtsverhoudingen in het Midden-Oosten leggen steeds meer Arabische landen, waaronder de Golfstaten, Saoedi-Arabië en Qatar maar ook Turkije, belangstelling aan de dag voor Noordelijk Afrika en trachten zij hun politieke en economische invloed uit te breiden. De gevolgen van de Arabische Lente strekken zich uit tot aangrenzende regio's: de Sahel, West-Afrika en de Hoorn van Afrika waar veel fragiele staten liggen.

Europa bevindt zich in een nieuwe constellatie. De politieke positie van de EU in Afrika is de afgelopen decennia aanzienlijk verzwakt en de EU heeft aan invloed ingeboet. De EU heeft Noordelijk Afrika minstens zo hard nodig als andersom en dat moet resulteren in nieuwe en meer gelijkwaardige verhoudingen. Bovendien was en is de EU niet de enige relevante speler. De VN speelt een cruciale rol, naast de AU en de regionale organisaties zoals ECOWAS en de recent opgerichte G5 Sahel. Ook afzonderlijke landen zijn actief in de regio zoals de Arabische landen, de VS, Frankrijk, het VK, Italië en China.

Veiligheidsproblemen

Terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en migratie zijn voor Noordelijk Afrika geen nieuwe fenomenen maar ze zijn onder invloed van de actuele instabiliteit sterk in omvang toegenomen en zorgen voor grote problemen. De veiligheidssituatie in de

verschillende landen van Noordelijk Afrika is gecompliceerd en conflicten hebben steeds meer een diffuus karakter. Hoewel er aanzienlijke verschillen tussen de diverse (landen en) regio's bestaan, is er ook sprake van een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Gewapende conflicten gaan niet alleen over politieke meningsverschillen, maar komen ook voort uit criminele motieven, extreme ideologieën en gewelddadige milities. Het aantal rebellenbewegingen, milities en terroristische organisaties neemt toe. Er is een duidelijke samenhang tussen de veiligheidsproblemen in Noord-Afrika en de Sahel en het is daarom zaak deze in onderlinge samenhang en regio-overschrijdend te beschouwen.

Islamitisch extremisme is bezig met een opmars in Noordelijk Afrika, de aanwezigheid van zwakke staten vormt daarnaast een belangrijke oorzaak voor de opkomst van jihadisme in Afrika als geheel. Jihadistische bewegingen krijgen vooral voet aan de grond in landen waarin het centrale overheidsgezag geen zeggenschap heeft over het totale grondgebied en de bevolking in de perifere delen van het land verstoken blijft van veiligheid en openbare voorzieningen. Lokale en regionale conflicten vormen een voedingsbodem voor het ontstaan van extremistische bewegingen. Op hun beurt zijn deze bewegingen eveneens oorzaak van conflicten. Voor jongeren die onder invloed van politieke, sociale en economische marginalisering worstelen met hun identiteit, hebben jihadistische bewegingen een grote aantrekkingskracht. De invloed van radicale islamitische groepen in Afrika maakt het continent kwetsbaar voor de invloed van IS. De actuele situatie in Libië illustreert dit.

De meeste landen in Noordelijk Afrika hebben te kampen met georganiseerde criminaliteit, mensenhandel en mensensmokkel en wapen- en drugshandel. De Sahel-regio is van oudsher een belangrijk doorgangsgedebied. Aanhoudende conflicten en het wegvallen van de ijzeren vuist van Qaddafi die voor een belangrijk deel controle uitoefende over criminele netwerken, hebben ertoe bijgedragen dat de illegale handel via de Sahel een enorme vlucht heeft genomen. Tussen criminele en terroristische groepen bestaan nauwe banden. De chaos in Libië en het ontbreken van grensbewaking heeft het land tot dé ideale hub voor transnationale criminele netwerken gemaakt. Bestaande smokkelroutes worden zeer intensief gebruikt en vooral Zuid-Libië is een vrijhaven voor smokkelaars van wapens, drugs en mensensmokkel. Vluchtelingen en migranten uit Afrika zijn afkomstig uit conflictgebieden zoals Eritrea, Soedan, Congo en Somalië maar tegelijkertijd ook uit landen als Nigeria, Senegal en Gambia waar economische motieven eerder aan de orde lijken te zijn.

Oorlogen, conflicten, slecht bestuur, achteruitgang van het milieu en van perspectieven voor lokale voedselproductie, evenals stelselmatige schending van mensenrechten, zijn in belangrijke mate de oorzaken van het hoge aantal vluchtelingen en migranten. Daarnaast vormen de zwakke regionale economieën en de chronische armoede een belangrijke reden tot vertrek. Ook voor hoog opgeleide jongeren is Europa aantrekkelijk vanwege betere toekomstperspectieven. Routes voor migratie, mensensmokkel en mensenhandel worden in Afrika al eeuwenlang gebruikt. De afgelopen jaren is echter het aantal mensen dat hierlangs wordt vervoerd sterk gestegen als gevolg van de toenemende instabiliteit in Noordelijk Afrika. De regio is nauw verbonden geraakt met criminele en terroristische netwerken. Libië en Egypte zijn de belangrijkste vertrekhavens voor vluchtelingen en migranten. In 2015 maakten 150.000 personen de oversteek naar Europa. Vluchtelingen en migranten worden onderweg geconfronteerd met berovingen en dwangarbeid. Duizenden verdrinken in de Middellandse Zee. Dit zijn mensonterende omstandigheden waarvoor de internationale gemeenschap de ogen niet kan sluiten.

Internationale actoren

Een groot aantal internationale organisaties houdt zich bezig met vrede en veiligheid in Noordelijk Afrika zoals de VN, de EU, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Arabische Liga, afzonderlijke landen en – in beperkte mate – de NAVO. Afrika kent daarnaast een reeks organisaties die op dit terrein actief zijn: de Afrikaanse Unie en de regionale economische gemeenschappen (SADC, CEEAC, ECOWAS, IGAD). Het betreft een lappendeken aan organisaties die deels met elkaar samenwerken en deels langs elkaar heen werken. De AIV acht het van het grootste belang dat de samenwerking tussen de verschillende internationale organisaties beter wordt gecoördineerd en benut. Zo zijn bijvoorbeeld in Somalië de volgende actoren actief: IGAD, de *East African Community*, de Arabische Liga, de AU, de VN, de EU, individuele landen binnen de regio en bilaterale donorlanden, ieder met hun eigen benadering. In het kader van militaire steun leidde dit ertoe dat bijvoorbeeld bij een checkpoint van Somalische troepen militairen werden aangetroffen met 5 verschillende uniformen, opgeleid door verschillende landen volgens verschillende doctrines; een buitengewoon onwenselijke situatie.

De internationale gemeenschap heeft de neiging te reageren op het moment dat een crisis zich in alle hevigheid openbaart en weer te vertrekken zodra het ergste leed geleden is. De interventie in Libië in 2011 is hiervan een voorbeeld. De huidige situatie in Libië laat zien welke desastreuze gevolgen dergelijk korte termijnbeleid heeft. Het is dus zaak crises in een veel eerder stadium op het spoor te komen en tijdig actie te ondernemen. Het *EU Conflict Early Warning System* is hiervoor bijvoorbeeld een nuttig instrument.¹⁴⁶ Ook de kennis en informatie van NGO's zijn hierbij onontbeerlijk. Voor de EU is het eenvoudiger om in actie te komen dan voor de VN, waar het risico van een politieke patstelling in de Veiligheidsraad altijd aanwezig is. Er bestaat een nauw verband tussen *fast security* (politieke en/of militaire interventie) en *slow security* (structurele maatregelen ter bevordering van stabiliteit, zoals het stimuleren van economische groei). Er zijn situaties waarin *fast security* geboden is, idealiter dient dit voorafgegaan en gevolgd te worden door instrumenten van *slow security*. Bij het vormgeven van missies is het naar het oordeel van de AIV van groot belang vooral oog te hebben voor de langere termijn: het politieke doel van een missie, de verschillende fasen van een missie, capaciteitsopbouw op de langere termijn (*train the trainers*) en de wenselijke *end state*. Vooral een tijdig *civil assessment* met onder andere een zeer gedegen analyse van de (sociaal-)culturele aspecten, is essentieel. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van veiligheidsproblemen kan het noodzakelijk zijn om een missie regionaal in te richten. Beschikbaarheid van militair materieel, *enablers*, zoals strategisch transport en medische ondersteuning, blijkt vaak een knelpunt te zijn. Dit vergt specifieke investeringen. Voor een duurzaam resultaat kan het noodzakelijk zijn een missie voor langere tijd vol te houden.

De landen in Noordelijk Afrika zijn feitelijk de naaste burenen van Europa. Vanwege het koloniale verleden bestaan er de nodige onderlinge banden. De EU beschikt over een breed instrumentarium, van handel tot crisisbeheersingsmissies en doet er goed aan een overwegend defensieve benadering om te vormen naar een constructieve agenda van dialoog, hulp en samenwerking, waarvan veiligheid, ontwikkeling en politieke hervormingen (*governance*) in onderlinge samenhang deel uitmaken. Gezien de verscherpte situatie dient naar het oordeel van de AIV bevordering van veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika voor de EU een hoofddoelstelling van beleid te zijn met bijzondere aandacht voor de Sahel-landen vanwege de sleutelpositie van deze

146 Zie: <http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf>.

regio. Overigens mag deze nadruk op stabiliteit er niet toe leiden dat de andere genoemde aspecten van de agenda worden afgevoerd. Voor het algemene kader voor haar betrekkingen met Noordelijk Afrika zou de EU van het Europese Nabuurschapsbeleid en de uit het Barcelonaproces voortgekomen *Union for the Mediterranean*, gebruik kunnen maken van de bestaande afzonderlijke *Mediterranean Partnerships*; die bieden tegelijkertijd de ruimte om rekening te houden met de uiteenlopende kenmerken en ambities van de betrokken landen. De AIV plaatst echter een kritische kanttekening bij de wijze waarop de EU het uitgebreide scala aan civiele, militaire en communautaire instrumenten, naast de activiteiten van de afzonderlijke EU-lidstaten, inzet. Er zijn dermate veel programma's, instanties en activiteiten dat een gecoördineerde aanpak op voorhand onmogelijk is en afbreuk wordt gedaan aan de slagkracht van de EU. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit van verschillende instrumenten. De AIV acht het noodzakelijk dat de EU-instellingen en de afzonderlijke lidstaten meer werk maken van een verhoging van de effectiviteit van de Europese inspanningen in Noordelijk Afrika.

Uiteraard vragen de veiligheidsrisico's aan de oostflank van Europa ook de nodige aandacht, maar deze zijn in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de NAVO. Met betrekking tot de zuidflank dient de EU een prominente rol te vervullen. Daarbij behoeft de coördinatie tussen de EU-instellingen onderling en tussen de instellingen en de lidstaten structurele verbetering. In Brussel is winst te boeken door betere stroomlijning en afstemming van de verschillende EU-instrumenten. In 'het veld' kunnen de EU-instellingen, EU-delegaties, ambassades van lidstaten en NGO's nauwer samenwerken. Gelet op het beschikbare instrumentarium is de EU vooral toegerust om zich in te zetten voor *slow security*, terwijl juist de lidstaten zich kunnen toeleggen op de *fast security* omdat zij over middelen beschikken als inlichtingen en militair materieel. Het ligt naar de mening van de AIV dan ook voor de hand dat de EU zich nog meer toelegt op de trainingsmissies, terwijl de meer klassieke crisisbeheersingsoperaties worden uitgevoerd onder leiding van (grotere) lidstaten (*coalitions of the willing*). De AIV verwacht dat de rol van de NAVO in Noord Afrika ook in de toekomst beperkt zal blijven.

Het vluchtelingen- en migratievraagstuk neemt binnen het interne en externe beleid van de EU een prominente plaats in. De EU heeft maatregelen getroffen om de bewaking van de buitengrens te verbeteren, mensensmokkel te bestrijden en drenkelingen te redden onder andere door de *Frontex*-operatie Triton en EUNAVFOR Med/Sophia. Het opzetten van een Europese grens- en kustwacht en een Europees asielsysteem (inclusief een humaan vluchtelingenbeleid en de mogelijkheid van legale migratie) zijn naar het oordeel van de AIV noodzakelijk. De afspraken van de Top van Valletta en de oprichting van het *EU Trustfund* waarbij ook nadrukkelijk oog is voor het voorkomen van grote migratiestromen, vormen een goed uitgangspunt voor een duurzame samenwerkingsrelatie tussen de EU en de desbetreffende landen. Wel is het bedrag dat voor het *EU-Trustfund* beschikbaar is gesteld, 1.3 miljard euro voor 23 landen, aan de lage kant zeker in vergelijking met de 6 miljard euro voor Turkije. Een belangrijk aandachtspunt is, op welke wijze de afspraken van de EU met Afrikaanse regeringen om migratie in te dammen, worden nagekomen door autoriteiten van landen zoals in Eritrea, die verdacht worden van betrokkenheid bij mensenhandel. De vraag is of de door de EU beloofde financiële steun werkelijk tot vermindering van migratie- en vluchtelingenstromen zal leiden.

Met een aantal landen, waaronder Marokko en Tunesië, heeft de EU mobiliteitspartnerschappen gesloten, die onder meer beogen illegale migratie te voorkomen en legale migratie te faciliteren. Dergelijke partnerschappen kunnen wellicht met andere landen in Noordelijk Afrika worden afgesloten. Ook kunnen lessen worden getrokken uit de recente afspraken tussen Spanje en Marokko, en die tussen de VS en Mexico. Na een

voorgeschiedenis van eenzijdige sluiting en beveiliging van de grens, maakten deze landen onderling bredere afspraken om de gemeenschappelijke grens ook in menselijk opzicht beter te beheren. Kern van deze afspraken is dat afsluiting van (strategische) delen van de buitengrenzen niet volstaat en dat gereguleerde routes voor asiel en migratie noodzakelijk zijn. Zo kunnen asielzoekers al in de Spaanse exclaves Ceuta en Melilla terecht bij een asielloket en zijn er legale migratiekanalen voor bijvoorbeeld seizoensarbeid waarvoor mensen zich kunnen inschrijven en voor studenten.¹⁴⁷

De VN, meer in het bijzonder de VN-crisisbeheersingsoperaties, vervullen een onontbeerlijke rol in Noordelijk Afrika. De AIV steunt de ambitie van de AU om op de lange termijn de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de veiligheid en stabiliteit. Vooral nog is dat niet mogelijk aangezien de AU een forse achterstand heeft in te lopen zowel op materieel gebied als qua militaire opleiding. De AIV acht het tevens van belang dat Europese landen een bijdrage blijven leveren aan VN-operaties omdat daarmee operaties op een kwalitatief hoger niveau kunnen functioneren. De Nederlandse deelname aan MINUSMA sinds 2014, markeert het einde van een periode waarin Nederland niet actief was in grote VN-operaties in Afrika. De AIV acht het raadzaam dat Nederland in VN-operaties in Afrika blijft investeren, ook omdat de AU voorlopig nog niet de gewenste rol kan spelen. Indien besloten wordt tot een internationale missie in Libië zou Nederland een bijdrage moeten overwegen.

Nederland

In het licht van de ernstige en complexe problemen van Noordelijk Afrika adviseert de AIV dat Nederland het beleid richt op het stimuleren van een stabiele, vreedzame ontwikkeling van de regio. Erkend moet worden dat het bevorderen van electorale democratisering, economische vooruitgang, vrede en veiligheid, rechtsorde en nog andere wenselijke beleidsdoelen in de praktijk vaak niet tegelijkertijd haalbaar zijn. Er dienen dan immers zoveel vraagstukken tegelijk te worden aangepakt, met meestal bescheiden middelen en mogelijkheden, dat het beter is te concentreren op stapsgewijs haalbare resultaten in een pragmatische volgtijdelijkheid.¹⁴⁸

Richtsnoer in de te maken pragmatische keuzes kan zijn, dat het Nederlandse beleid zo concreet mogelijk dient bij te dragen tot verbeteringen van de meestal zeer moeilijke dagelijkse werkelijkheid waarmee de bevolkingen van deze landen worden geconfronteerd. Dat betekent dat voorrang dient te worden gegeven aan beleid dat de veiligheid van mensen en de stabiliteit van samenlevingen dient, werkgelegenheid bevordert, de rechtsorde geleidelijk verbetert en de positie van vrouwen evenals gendervraagstukken helpt ontwikkelen. Een eenzijdige inzet op electorale democratisering heeft in een aantal landen geen gunstige resultaten

147 Hetzelfde idee ligt ten grondslag aan de lopende gesprekken tussen de VS, de VN en enkele Zuid-Amerikaanse landen over de bouw van centra voor vluchtelingen uit landen als El Salvador, Guatemala en Honduras, waar medewerkers van de VN zullen bepalen welke asielzoekers in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus. De VS zouden vervolgens bereid zijn tot jaarlijkse hervestiging van 9.000 van deze statushouders. Voor lessen uit het beheer van de Amerikaanse grenzen, zie Cyrille Fijnaut, 'Pleidooi voor de vorming van een Schengen II. Versterking van de controle aan de buitengrenzen en van de politie en justitie samenwerking binnen de Europese Unie', in: Frans Bieckmann en Monika Sie Dhian Ho, 'De belofte van een ander Europa', Amsterdam: Van Gennep, te verschijnen in 2016.

148 Zie AIV-advies nummer 91, 'Nederland en de Arabische regio: principieel en pragmatisch', Den Haag, november 2014.

gebracht. Democratisch, participatief bestuur van een land vereist immers veel meer, namelijk de ontwikkeling van een middenklasse, onafhankelijke vakbonden, onderwijs, vrije media, een evenwichtig stelsel van politieke partijen, instituties die grondrechten kunnen handhaven en diverse andere maatregelen die de neiging tot machtsmisbruik van de toplaag in een samenleving kunnen beteugelen door een veelvormig stelsel van tegenwichten. In de Afrikaanse context zal dit, door de culturele en etnische samenstelling, andere vormen aan moeten nemen dan in de West-Europese context. Dat electorale democratisering niet als voorwaarde geldt voor samenwerking, betekent overigens niet dat onze betrokkenheid kan worden gecontinueerd als het regeringsbeleid van een land wordt gekenmerkt door zeer ernstige, grootschalige repressie en rechteloosheid.

Voor een resultaatgericht beleid moet niet worden uitgegaan van algemene wenselijkheden en beleidsformules die op alle landen van toepassing zijn. De werkelijkheid in het land zelf, zijn voorgeschiedenis, politiek-culturele en economische situatie en andere per land verschillende elementen hebben tevens invloed op de haalbaarheid van beleid. Dit betekent dat de Nederlandse regering per land opnieuw afwegingen moet maken met betrekking tot de invulling van samenwerkingsverbanden. Soortgelijke afwegingen moeten worden gemaakt tussen maatregelen die de veiligheid op korte termijn helpen verbeteren (*fast security*) en beleid dat gericht is op de aanpak van structurele vraagstukken op de lange termijn (*slow security*). Per land moet een bewuste keuze worden gemaakt als het gaat om instanties waarmee wel of niet kan worden samengewerkt. Hierbij is enerzijds een zeker pragmatisme onvermijdelijk, maar anderzijds moet men ook bedenken dat de (centrale) overheid niet in alle gevallen de eerste of enige keuze hoeft te zijn. Een beleid dat van alles een beetje nastreeft en consistent op alle samenlevingen kan worden toegepast is in abstracte zin misschien aantrekkelijk voor de beleidsdiscussies in het 'donorland' maar loopt, door gebrek aan focus en prioritering, een groot risico per saldo weinig verbetering te brengen of zelfs averechts te werken.

Daarbij geldt bovendien dat het beleid van Nederland slechts een bescheiden onderdeel is van dat van vele andere actoren, en dat concentratie op activiteiten waar Nederland relatief sterk in is, de beste resultaten zal leveren. De comparatieve voordelen van Nederland zijn de agrarische sector inclusief waterbeheer, evenals Seksuele en Reproductieve Rechten (SRGR), inclusief genderspecten en de daaraan gerelateerde gezondheidszorg. Ook dient de bevordering van een stapsgewijze ontwikkeling van de rechtsorde (inclusief ondersteuning van politieke en militaire veiligheidsorganisaties) te worden geboden in landen en met regeringen die daar open voor staan.

De directe en onmiddellijke effecten van onveiligheid en instabiliteit in Noordelijk Afrika lijken voor Nederland voornamelijk te overzien. Tot op heden zijn er weinig signalen over naar Nederland teruggekeerde *Foreign Terrorist Fighters* vanuit deze regio. Evenmin ontvangt Nederland voornamelijk substantiële aantallen Afrikaanse vluchtelingen (met uitzondering van mensen uit Eritrea) en migranten. Nederland is wel een belangrijke aanvoerhaven voor drugssmokkel uit Afrika. Noordelijk Afrika is thans voor Nederland geen specifiek aandachtsgebied in het buitenlands-, veiligheids- en ontwikkelingsbeleid, met uitzondering van de Hoorn van Afrika en Mali. De economische belangen zijn relatief gering. Dit kan echter veranderen, waardoor de gevolgen voor de EU en dus ook Nederland op langere termijn groter kunnen worden. Nederland moet als lidstaat van de EU rekening houden met de risico's voor de EU in Noordelijk Afrika en kan zich niet onttrekken aan zijn verantwoordelijkheden als lidstaat.

Sinds 2003 heeft de Nederlandse regering geen Afrika-nota uitgebracht. De AIV acht het van belang dat een nieuwe geïntegreerde strategie over Noordelijk Afrika wordt ontwikkeld. Gelet op het comparatief voordeel is het logisch dat voor Nederland het accent ligt op *slow security*. Migratie is binnen het Nederlands buitenlands beleid een belangrijk aandachtsgebied geworden waaraan zowel de minister van Buitenlandse Zaken als de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking veel aandacht besteedt. Nederland draagt zowel bilateraal als multilateraal bij aan initiatieven met betrekking tot migratie. Binnen deze initiatieven streeft Nederland naar samenwerking met Afrikaanse landen én de investering in werkgelegenheid voor jongeren. De AIV moedigt de aanpak van grondoorzaken aan. De grote groei van de bevolking vereist dat aan het complete tableau van mensenrechten zoals omschreven in de *Vienna Declaration* aandacht wordt besteed. Ernstige tekorten betreffende fundamentele rechten op onderwijs, gezondheidszorg en economische ontwikkeling verergeren de in dit advies beschreven problemen dramatisch en de aanpak van deze negatieve ontwikkelingen is essentieel in de (noodzakelijke) preventieve benadering die de AIV ten opzichte van Noordelijk Afrika aanmoedigt.

Vanwege het belang van risicodeling moeten ook kleine(re) landen zoals Nederland echter bereid zijn om een proportionele bijdrage te leveren aan *fast security*. Het valt de AIV op dat in Nederland de Franse militaire activiteiten in Afrika veelal met de nodige argwaan worden bekeken, als zou Frankrijk louter en alleen het eigenbelang najagen. De AIV meent dat dit een misvatting is, aangezien het Franse militaire optreden in Afrika, zie het cruciale ingrijpen in Mali, van grote waarde is voor de EU en Noordelijk Afrika en dus waardering en steun verdient.

Bij een eventuele inzet van de krijgsmacht in Noordelijk Afrika zal sprake moeten zijn van een, naar verwachting, redelijke kans op resultaat. Steun aan de krijgsmacht van landen met een apert fout regime die de krijgsmacht (uitsluitend) inzetten om de eigen belangen zeker te stellen, zal averechts werken. Ook een Nederlandse bijdrage aan een unilaterale operatie kan in dit opzicht problematisch zijn als de operatie door de bevolking in het land van inzet wordt gepercipieerd als een operatie die uitsluitend het belang dient van het land dat de operatie uitvoert.

De Nederlandse krijgsmacht kan met hoogwaardige personele en materiële capaciteiten bijdragen aan de opbouw van de veiligheidssector (Security Sector Reform, ofwel SSR) en de versterking van de regionale crisisbeheersingscapaciteit, onder meer gericht op terrorismebestrijding, piraterijbestrijding en grensbewaking. Daarnaast zal de krijgsmacht ook de komende jaren activiteiten in Noordelijk Afrika kunnen ontplooiën in het kader van de gereedstelling van eigen eenheden (oefenen en trainen) en in het kader van operationele samenwerking met partnerlanden. Specifieke aandachtsgebieden bij inzet van de Nederlandse krijgsmacht zijn, naast het brede terrein van SSR, de inzet van *special forces*, counter-IED, gender, capaciteitsopbouw kustwacht, grensbewaking en inlichtingen.

Aangezien alle drie de hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht aan belang winnen en de Nederlandse krijgsmacht aanzienlijke tekortkomingen kent, zal de inzet van de krijgsmacht in Noordelijk Afrika de komende jaren voortdurend in competitie zijn met enerzijds inzet elders en anderzijds met opleidings- en trainingsprogramma's om de krijgsmacht gereed te stellen. Vooral de inzet van *enablers* zoals logistiek, transporthelikopters, geniesteun en inlichtingencapaciteit waar vooral op het Afrikaanse continent grote behoefte aan is, legt grote druk op de gereedstelling van de Nederlandse krijgsmacht, voor zover gezamenlijke trainingen en oefeningen met de krijgsmachten van Afrikaanse landen niet in het teken staan van die gereedstelling.

Bij inzet van de Nederlandse krijgsmacht zal het accent vooral moeten liggen op deelname aan VN-operaties, EU-missies en op ondersteuning van de regionale veiligheidsorganisaties van de AU. Het absorptievermogen van de desbetreffende landen c.q. veiligheidsorganisaties dient binnen deze ondersteuning aan Afrikaanse landen een punt van aandacht te zijn. Daarnaast is het van belang dat de landen en veiligheidsorganisaties in kwestie open staan voor steun. Sommige landen hebben geen behoefte aan (grootscheepse) militaire bemoeienis, ondanks de problemen die ze ondervinden.

Naar de verwachting van de AIV zal de komende decennia een groter beroep op de krijgsmacht worden gedaan ten behoeve van de veiligheidsdreigingen vanuit Noordelijk Afrika. Hierdoor zal de druk op het – nu al veel te krappe – defensiebudget substantieel oplopen. Ook thans voert de krijgsmacht taken uit waarvoor geen adequate financiering is voorzien en dit gaat ten koste van andere noodzakelijke begrotingsposten zoals investeringen. Tevens is het noodzakelijk om extra financiële middelen aan te wenden voor intensivering van het geïntegreerde veiligheids- en stabiliteitsbeleid ten behoeve van Noordelijk Afrika. Mede in het licht van deze urgente financieringsbehoefte herhaalt de AIV zijn eerder gehouden pleidooi voor een aanzienlijke verhoging van het defensiebudget.¹⁴⁹

V.2 Aanbevelingen

De AIV is van oordeel dat veel noodzakelijke programma's en activiteiten ten behoeve van Noordelijk Afrika het beste kunnen worden uitgevoerd door of in het kader van de EU. Daarom zijn hieronder, alvorens de aanbevelingen gericht op Nederland aan de orde komen, een aantal aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de EU en de rol van Nederland binnen de EU.

Europese Unie

1. De EU-lidstaten dienen de bevordering van stabiliteit en veiligheid, in het bijzonder *human security*, in Noordelijk Afrika de komende jaren tot een hoofddoelstelling van Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid te maken, tezamen met verantwoorde economische ontwikkeling, politieke hervorming en respectering van universele rechten van de mens.
2. De AIV acht het noodzakelijk dat de EU zich bij de samenwerking met groepen en regeringen in de landen van Noordelijk Afrika bewust is van de (context-)specifieke situaties in de verschillende landen en zich laat leiden door pragmatisme door binnen elke afzonderlijke situatie na te gaan waar ruimte voor verbetering is en welke bijdrage de EU kan leveren. Dit laat onverlet dat (financiële) steun aan een regime, dat op grote schaal mensenrechten schendt zoals in Eritrea, slechts onder zeer strikte voorwaarden zou mogen plaatsvinden.
3. De AIV is van oordeel dat de lidstaten en de EU-instellingen alles in het werk moeten stellen om de onderlinge coördinatie en samenwerking ten behoeve van Noordelijk Afrika te optimaliseren. Daarvoor dienen de lidstaten hun programma's voor en financiële bijdragen aan Noordelijk Afrika zoveel mogelijk via de EU te coördineren en

¹⁴⁹ Zie ook AIV-advies nummer 94 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid', Den Haag, april 2015.

te kanaliseren. Binnen de EU zal werk gemaakt moeten worden van het slechten van schotten tussen de verschillende uitgavencategorieën – vooral tussen EDEO en de Europese Commissie – en zal een meer flexibele inzet van de relevante programma's moeten plaatsvinden zodat de EU-middelen op de meest effectieve wijze worden ingezet. Ook kan de samenwerking tussen de verschillende EU-instellingen, EU-delegaties, ambassades van EU-lidstaten en EU-deskundigen worden verbeterd.

4. De AIV acht het noodzakelijk dat voorafgaand aan de start van een GVDB-missie meer aandacht wordt besteed aan de opzet van de missie waaronder een tijdig en gedegen civiel assessment, onderzoek naar de eenheden waarmee wordt samengewerkt, een *follow up*-programma (*train de trainers*) en een beeld van de gewenste *end state*. Gelet op het grensoverschrijdende karakter van de veiligheidsproblemen in Noordelijk Afrika, is regionalisering van de GVDB-missies wenselijk.

5. De EU dient ook in de toekomst te investeren in training en opleiding van militaire eenheden van de AU, zodat deze op de lange termijn zelf verantwoordelijkheid kan nemen voor veiligheid en stabiliteit. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan basisopleiding inzake internationaalrechtelijke normen en respect voor de rechten van de mens. Het bijwonen en deelnemen aan trainingsactiviteiten en oefeningen van de *EU Battlegroups* zou hiervan deel kunnen uitmaken.

6. De EU-lidstaten dienen hun politieke en inlichtingsamenwerking op het vlak van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding te intensiveren. Tevens dient de EU op het gebied van contraterrorisme meer bevoegdheden te krijgen zodat zowel intern als extern effectiever kan worden opgetreden. Bezien moet worden welke mogelijkheden er zijn voor verbetering van de politieke en justitiële samenwerking van Afrikaanse landen met de EU teneinde de aanpak van internationale criminaliteit, waaronder mensenhandel en -smokkel, beter te bestrijden.

7. De EU-lidstaten zouden er naar het oordeel van de AIV goed aan doen te bezien in hoeverre gezamenlijke verwerving van *enablers* waaraan bij crisisbeheersingsoperaties en de landen in kwestie grote behoefte bestaat, zoals strategisch transport en medische ondersteuning, mogelijk is. Tevens zou onderzocht moeten worden op welke wijze dergelijke investeringen Europees gefinancierd zouden kunnen worden.

8. Naar het oordeel van de AIV zou, wanneer een regering van nationale eenheid in Libië een beroep doet op de internationale gemeenschap, ook Nederland een bijdrage aan een civiele of militaire missie moeten overwegen. In samenwerking met buitenlandse oliemaatschappijen zou een begin kunnen worden gemaakt met hervatting van de olieproductie mits de baten niet ten goede komen aan aanhangers van het voormalige Qaddafi-regime of terroristische groepen. Overwogen kan worden de bevrozing van de financiële tegoeden – onder dezelfde voorwaarden – ongedaan te maken. Op deze wijze zou de economische ontwikkeling van Libië weer op gang kunnen worden gebracht. Ook zou de EU, als de situatie in Libië dat mogelijk maakt, assistentie kunnen verlenen bij de wederopbouw van de nationale strijdkrachten.

9. De EU dient een humaan en volwaardig geharmoniseerd Europees asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen.¹⁵⁰ De EU zou samen met de VN de bouw en het beheer

¹⁵⁰ Zie ook AIV-briefadvies nummer 28, 'De toekomst van Schengen', Den Haag, maart 2016.

van adequate ontvangcentra voor vluchtelingen in de betrokken regio's kunnen financieren, van waaruit de lidstaten dan in onderlinge samenspraak gereguleerde routes voor asiel en migratie naar het Europese grondgebied kunnen opzetten. De instrumenten van gezamenlijke Europese grensbewaking en -regulering van de migratie moeten voortvarend worden verbeterd. De lidstaten dienen toereikende middelen, mensen en financiering beschikbaar te stellen en bereid te zijn hun soevereiniteit gezamenlijk uit te oefenen.

10. De EU zal fors moeten bijdragen aan de duurzame bescherming van vluchtelingen in landen in de regio. Het gaat dan niet alleen om fysieke veiligheid – de afwezigheid van vervolging en geweld – maar ook om het bieden van toekomstperspectief in het opvangland via werk en onderwijs. Het is noodzakelijk aan de buitengrenzen van de EU zee- en luchthavens en andere plaatsen aan te wijzen met adequate voorzieningen voor de opvang en screening van vluchtelingen en migranten. Europese steun aan de betreffende lidstaten via het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) en *Frontex* zal nodig zijn om deze *hot spots* te laten functioneren. Europese informatiecampagnes in derde landen moeten duidelijk maken dat mensen die zonder voorafgaande toestemming van de lidstaten naar de Europese Unie willen migreren, zich alleen bij deze speciaal aangewezen doorgangshavens kunnen melden.¹⁵¹

Nederland

1. De AIV adviseert het kabinet een strategienota 'Noordelijk Afrika' op te stellen met beleidsintensiveringen op het gebied van de bestrijding van terrorisme, religieus extremisme, grensoverschrijdende criminaliteit, ongecontroleerde migratie en bevordering van werkgelegenheid. Deze vraagstukken zijn zowel onderdeel van intern als van extern beleid en behoeven daarom een kabinetsbrede en geïntegreerde aanpak voor de korte, middellange en lange termijn. De rol van preventieve maatregelen dient in deze strategienota nadrukkelijk aandacht te krijgen. De AIV adviseert het kabinet aanzienlijk meer financiële middelen aan te wenden voor Noordelijk Afrika, zowel voor de intensivering van het geïntegreerde veiligheids- en stabiliteitsbeleid, als ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking meer specifiek op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en economische ontwikkeling. Tevens dient het aantal en de bezetting van ambassades (en militair attachés) in Noordelijk Afrika te worden uitgebreid.

2. Vanwege de omvang en complexiteit van de problematiek van Noordelijk Afrika is bijstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid noodzakelijk. Meer dan tot nog toe dient het accent op Noordelijk Afrika te liggen, in het bijzonder de Sahel-regio, met aandacht voor regionale samenwerking, capaciteitsopbouw, structurele economische ontwikkeling en werkgelegenheid voor jongeren. De AIV acht het raadzaam om ten behoeve van toekomstige Nederlandse inzet in de Sahel een meerjarig strategisch plan te ontwikkelen.

3. Nederland dient zich in de EU, in het kader van associatieverdragen, in te zetten voor verdere verlaging van alle Europese handelsbarrières tegen de invoer van landbouw- en industrieproducten en diensten uit Noordelijk Afrika.

4. De AIV adviseert de regering te blijven bijdragen aan de verbetering van de infrastructuur in Noordelijk Afrika. Grote multilaterale ontwikkelingsbanken en de Europese Investeringsbank kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen. Daarnaast dient Nederland te blijven werken aan de ontwikkeling van nieuwe technologieën voor land- en tuinbouw en efficiënt watergebruik.

¹⁵¹ Zie ook Cyrille Fijnaut, 'Pleidooi voor de vorming van een Schengen II'.

5. Ter bevordering van een evenwichtige demografische ontwikkeling en versterking van de autonomie van vrouwen acht de AIV het noodzakelijk dat het kabinet prioriteit blijft geven aan de bevordering van SRGR, vooral in Egypte, Ethiopië, Nigeria, Mali, Niger en Tsjad.¹⁵²

6. Het verdient aanbeveling de Nederlandse militaire inzet in Afrika, naast de defensie-inspanningen elders in Afrika, meer dan voorheen te richten op Noordelijk Afrika. Dat betreft ook de plaatsing van defensieattachés en de inlichtingenvergaring. Vanwege de beperkte capaciteit van de krijgsmacht vergt deze taakverzwaring extra investeringen in de krijgsmacht die deel uitmaken van de eerder door de AIV bepleite aanzienlijke verhoging van het defensiebudget.

7. De AIV is van oordeel dat de Nederlandse krijgsmacht met hoogwaardige personele en materiële capaciteiten kan bijdragen aan de opbouw van de veiligheidssector (Security Sector Reform, ofwel SSR) en de versterking van de regionale crisisbeheersingscapaciteit, onder meer gericht op terrorismebestrijding, piraterijbestrijding en grensbewaking. Daarnaast zal de krijgsmacht ook de komende jaren activiteiten in Noordelijk Afrika kunnen ontplooiën in het kader van de gereedstelling van eigen eenheden (oefenen en trainen) en in het kader van operationele samenwerking met partnerlanden. Specifieke aandachtsgebieden bij inzet van de Nederlandse krijgsmacht zijn, naast het brede terrein van SSR, de inzet van *special forces*, *counter-IED*, *gender*, de capaciteitsopbouw op het gebied van kustwacht, grensbewaking en inlichtingen.

8. Vanwege het toegenomen belang van SSR-missies en het grote beroep dat hierbij wordt gedaan op ervaren kaderleden (officieren en onderofficieren) van operationele eenheden die gereedstellingsprogramma's volgen, verdient het aanbeveling om een separate krijgsmachtbrede eenheid te vormen (en te financieren) met een *pool* van roulerende, ervaren officieren en onderofficieren ten behoeve van inzet voor SSR, waarvoor in de personeelsformatie van defensie extra ruimte moet worden gemaakt. Tevens is het van groot belang aandacht te besteden aan taalvaardigheid (naast Engels, vooral ook de Franse taal) en kennis van de plaatselijke cultuur.

9. Hoewel naar het oordeel van de AIV op het Afrikaanse continent een grote behoefte is aan *enablers* zoals transporthelikopters, geniesteun en inlichtingencapaciteit zijn deze tegelijkertijd onmisbaar bij gereedstellingsprogramma's van de Nederlandse krijgsmacht voor alle hoofdtaken. Altijd zal gezien de (potentiële) verplichtingen elders de afweging moeten worden gemaakt of een bijdrage met dergelijke (niche-)capaciteiten verantwoord is en voor hoelang.

10. Bij nieuwe missies in bron- of transitlanden verdient het aanbeveling om migratie als aandachtsgebied in het mandaat op te nemen. Nederland zou aan dergelijke missies een bijdrage kunnen leveren met migratie-experts die aanwezig zijn in de *Border Security Teams* of elders. Bij lopende missies in relevante landen dient zorgvuldig te worden bezien of en wanneer het mandaat aangepast kan worden en meer aandacht aan migratievraagstukken kan worden gegeven.

¹⁵² In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vormt SRGR één van de vier prioritaire thema's (naast veiligheid en rechtsorde, water en voedselzekerheid). Aan de volgende gebieden wordt aandacht besteed: voorlichting van en dienstverlening voor jongeren over seksualiteit; betere toegang tot voorbehoedmiddelen, aidsremmers en andere medicijnen; SRGR als onderdeel van toegankelijke en betaalbare basiszorg; meer respect voor de seksuele gezondheid en rechten van gediscrimineerde en kwetsbare groepen, bijvoorbeeld homoseksuelen, drugsgebruikers, prostituees of kindbruiden.

Adviesaanvraag



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
 Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken
 Postbus 20061
 2500 EB Den Haag

Postbus 20061
 2500 EB Den Haag
 Nederland
<http://www.government.nl>

Contactpersoon
 Robert-Jan Scheer
 Directie Sub-Sahara Afrika
 T 070-3485176

J.W.K. Glashouwer MA
 Beleidsadviseur Ministerie van
 Defensie

T 070 318 74 63
 MDTN 06 501 87463
jwk.glashouwer@mindef.nl

Datum 26 mei 2015
 Betreft Adviesaanvraag veiligheid en Afrika

Geachte heer De Hoop Scheffer,

Onze referentie
 2015.181425

De positie van Afrika op het wereldtoneel is sterk veranderd. Toegenomen welvaart en vergroot zelfbewustzijn bieden uitzicht op een verbreding van de relatie met veel Afrikaanse landen. Uiteraard zijn er nog steeds landen en regio's waar het klassieke beeld van armoede, slecht bestuur en gewelddadig conflict wordt bevestigd. Op veel andere plaatsen openen indrukwekkende economische groeicijfers nieuwe perspectieven. Perspectieven die kunnen bijdragen aan duurzame ontwikkeling, een menswaardig bestaan en stabiliteit, en die waar mogelijk moeten worden bestendigd.

Het spectrum aan relaties met Afrika is zich sterk aan het verbreden en dat vergt een integrale benadering. Nederland zoekt samenwerking met Afrika waar gemeenschappelijke belangen liggen zoals regionale stabiliteit, handel, migratie klimaatverandering en veiligheid.

De veiligheidssituatie blijft in veel gebieden zorgelijk. In de beleidsbrief, 'Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving', worden Noord-Afrika, delen van sub-Sahara Afrika en West-Afrika genoemd als deel van een bredere ring van groeiende instabiliteit en conflict rond Europa. Geconstateerd wordt dat de veiligheidssituatie in onder meer (Noord-) Mali en Libië is verslechterd. Dit geldt ook voor Zuid-Soedan. Hoewel Somalië politiek stabiel wordt, laait geweld er geregeld op. Daarnaast toont de Ebola-epidemie in Liberia, Guineë en Sierra Leone aan hoe tekortkomingen in het vermogen van staten om adequaat te reageren in kort tijdsbestek economische, politieke en sociale consequenties kunnen hebben. Ten slotte zal naar verwachting de migratiedruk vanuit Afrika, mede onder invloed van demografische ontwikkelingen, verder toenemen. Veel jonge inwoners van Afrikaanse landen zien geen toekomstperspectief en kiezen voor een onzekere oversteek naar Europa.

Tegelijkertijd biedt Afrika kansen. De beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen, goedkope jonge arbeidskrachten en gerichte buitenlandse investeringen hebben een vooruitgang gebracht. Veel Afrikaanse landen hebben zich in tien jaar tijd ontwikkeld tot volwaardige economische en politieke spelers die zelfbewust keuzes maken, maar die ook verantwoordelijkheid dragen bij de

bevordering van veiligheid en stabiliteit in eigen regio. Mondiale economische en politieke machtsverhoudingen verschuiven, hetgeen ook leidt tot een andere dynamiek op dit continent. Nederland en de andere Europese landen moeten inspelen op deze nieuwe realiteit. Daarbij zijn er grote sub-regionale verschillen met clusters van instabiliteit en fragiliteit afgewisseld met groeipolen.

Datum
26 mei 2015
Onze referentie
2015.181425

In de keuzes die Nederland maakt in zijn betrokkenheid bij Afrika, alleen of in multilateraal kader, acht het kabinet een aantal zaken van belang. Ten eerste moeten deze keuzes herleidbaar zijn tot een heldere belangenafweging. Op deze wijze wil het kabinet draagvlak creëren voor het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid. De relevantie van Afrika voor de veiligheid van Nederland is evident, maar verdient nadere beschouwing wat betreft de beleidsinzet die van Nederland mag worden verlangd.

Ten tweede heeft het kabinet in de eerder genoemde beleidsbrief vastgesteld dat de aard van conflicten in Noord-Afrika en sub-Sahara Afrika vraagt om een geïntegreerde en doelmatige aanpak in EU- of VN-kader. Nederland is reeds actief met een aantal missies in Afrika. Nederland levert onder meer een aanzienlijke bijdrage aan de VN-missie in Mali, neemt deel aan de VN-missie in Zuid-Soedan, stelt naast militair vermogen bijvoorbeeld deskundigheid beschikbaar voor training en opleiding van Afrikaanse krijgsmachten in multilateraal en bilateraal verband, maar brengt ook havenbezoeken om relaties te ontwikkelen. Hierbij wordt de geïntegreerde benadering toegepast waarbij ontwikkelingsbelangen en inspanningen onderdeel vormen van de analyse en afweging. Een militaire operatie staat niet op zichzelf, maar wordt in samenhang uitgevoerd met andere instrumenten van extern beleid. Deze benadering is uitvoerig beschreven in eerdere nota's en Kamerstukken en blijft ook het uitgangspunt.

Binnen deze kaders heeft het kabinet behoefte aan een nadere analyse van de belangen die voor ons land in Afrika op het spel staan, welke kansen en bedreigingen zich in de veranderde veiligheidscontext aandienen, en op welke wijze Nederland hierop het best kan inspelen. Een nauwkeurig beeld van dit veelzijdige continent versterkt de basis voor de keuzes die het kabinet ten aanzien van Afrika moet maken. Het advies moet uiteindelijk helderheid geven over rol en inzetmogelijkheden van de krijgsmacht in relatie tot de overige Nederlandse inzet (ontwikkelingssamenwerking, diplomatiek, economisch). Het kabinet vraagt de raad in haar advies in te gaan op de volgende vragen:

- Welke (veiligheids-)belangen van Nederland worden geraakt door ontwikkelingen op het Afrikaanse continent?
- In de beleidsbrief Turbulente Tijden wordt geconstateerd dat *fast security* hand in hand moet gaan met *slow security*, gericht op de duurzame oplossing van een crisis. Welke gebieden in Afrika komen, gezien de belangen die daar op het spel staan, in aanmerking voor een meerjarige, structurele aanpak van de onderliggende oorzaken van instabiliteit?
- Welke ontwikkelingen ziet de raad in het vermogen en de bereidheid van Europese lidstaten om in EU- en VN-verband of in andere verbanden de bevordering van veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling op het Afrikaanse continent gestalte te geven, waaronder door middel van militaire inzet?

- Welke ontwikkeling ziet de raad in regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie en ECOWAS ten aanzien van veiligheidsvraagstukken en welke mogelijkheden tot samenwerking biedt dit voor Nederland?
- De Nederlandse krijgsmacht moet in staat zijn snel te reageren en uiteenlopende missies in verschillende gebieden gelijktijdig en in voldoende omvang uit te voeren en vol te houden. Welke rol moet de krijgsmacht vervullen bij het beschermen van diverse belangen op het Afrikaanse continent? En met welke inzetmogelijkheden dient rekening te worden gehouden?

Datum
26 mei 2015
Onze referentie
2015.181425

Deze adviesaanvraag is opgenomen in het werkprogramma voor 2014. Wij zien uit naar de aanbevelingen van de raad.

Hoogachtend,

De Minister van Buitenlandse Zaken



Bert Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking



Lillianne Ploumen

De Minister van Defensie,



J.A. Hennis-Plasschaert

Demografische en (sociaal-) economische indicatoren

Tabel 1

AIV advies Veiligheid en Afrika (VEA) – kerncijfers 2: Demografische indicatoren

	Bevolking in 2015		Toekomstige bevolking medium scenario		Geboortecijfer per 1000 inwoners per jaar		Saldo migratie in 2010 - 2015	VN-erkende vluchtelingen uit dit land	VN-erkende interne vluchtelingen	Stedelijke bevolking
	miljoen	waarvan ≤ 24 jaar	2025 miljoen	2050 miljoen	Gemeten in	Aantal geboortes	'000 personen	in 2014 '000 personen	in 2014 '000 personen	% van totale bevolking 2014
Noord Afrika										
Marokko	34	44%			2005	18	- 311			60
Algerije	39		46	56	2010	25	-143			70
Tunesië	11				2008	18	- 33			67
Libië	6				2002	20	-502			78
Egypte	92	50%	109	151	2010	28	-216			43
Hoorn van Afrika										
Ethiopië	99	61%	125	188	2009	35	-60			19
Eritrea	5		7	10	2000	32	-160	286		22
Somalië	11		14	27	2003	47	-400	1.080	1.107	39
Djibouti	1		1	1	2001	20	-16			77
Sahel en West Afrika										
Soedan	40	60%	51	80	2008	29	-800 (naar Zuid)	658	3.100	34
Zuid Soedan	12		16	26	2008	28	+865 (uit Noord)	508		19
Tsjaad	14		19	35	2003	47	+100			22
Niger	20	64%	30	72	2004	46	-28			18
Mali	18	67%	24	45	2009	46	-302	148	62	39
Mauritanië	4		5	8	2000	29	-20	34		59
Burkina Faso	18		24	43	2009	41	-125			29
Nigeria	182	63%	234	399	2007	41	-300		1.075	47
Vergelijk: Nederland	17		17	18	2011	11				90
Bron	UN Population division							UNDP Human Dev. Report		World Bank

Tabel 2

AIV advies Veiligheid en Afrika (VEA) – kerncijfers 1: Sociaal-economische indicatoren

	Human Development index		Bruto Nat. Ink. per hoofd 2014	WB classificatie Low, Lower Middle, Upper M.	Gender Inequality Index 2014		Ernstige multi-dimensionele armoede	Alfabetisme Bevolking ≥15 jaar	Toegang tot internet 2013
	rangorde	score			lopente US\$	L, LM, UM			
Noord Afrika									
Marokko	126	0,628	2.980	LM	117	0,525	5	67	57
Algerije	83	0,736	5.480	UM	85	0,413	n.a.	73	18
Tunesië	96	0,721	4.230	UM	48	0,240	0	80	46
Libië	94	0,724	7.910	UM	27	0,134	0	90	18
Egypte	108	0,690	3.050	LM	131	0,573	0	74	32
Hoorn van Afrika									
Ethiopië	174	0,442	550	L	129	0,558	67	39	3
Eritrea	186	0,391	680	L	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1
Somalië	n.a.	n.a.	n.a.	L	n.a.	n.a.	64	n.a.	n.a.
Djibouti	168	0,470	n.a.	LM	n.a.	n.a.	11	n.a.	11
Sahel en West Afrika									
Soedan	167	0,479	1.710	LM	135	0,591	32	73	25
Zuid Soedan	169	0,467	940	L	n.a.	n.a.	70	n.a.	16
Tsjaad	185	0,392	980	L	153	0,706	68	37	3
Niger	188	0,348	420	L	154	0,713	74	16	2
Mali	179	0,419	660	L	150	0,677	56	34	7
Mauritanië	156	0,506	1.270	LM	139	0,610	30	46	11
Burkina Faso	183	0,690	710	L	144	0,573	64	29	9
Nigeria	152	0,514	2.970	LM	n.a.	n.a.	30	51	43
Vergelijk: Nederland	5	0,922	51.210	(High)					98
Bron	UNDP HDR 2015		World Bank Database		UNDP HDR (Human Development Report) 2015				

Tabel 3

AIV advies Veiligheid en Afrika (VEA) – kerncijfers 3: relatie met globale economie

	Uitvoer goederen en diensten	Waarde uitvoer naar Nederland	Waarde invoer uit Nederland	Direct foreign investment	Ease of doing business	Corruption Perception Index 2014		Remittances inflow	Ontvangen ODA	ODA per hoofd
	% GDP in 2014	Miljoen Euro 2014	Miljoen Euro 2014	Net inflow in 2013, US\$ mln	Rang 2015 (1 = best)	Score (100 = clean)	rang	% BNI 2013	% BNI 2013	US\$ 2013
Noord Afrika										
Marokko	34	353	807	3.360	75	32	115	7	2	60
Algerije	31	2.344	1.001	1.689	163	36	100	0	0	5
Tunesië	45	279	268	1.059	74	40	79	5	2	66
Libië	47	1.147	248	702	188	18	166	n.a.	0	21
Egypte	15	233	1.465	4.192	131	37	94	7	2	67
Hoorn van Afrika										
Ethiopië	12	58	85	953	146	33	110	1	8	41
Eritrea	n.a.	6	3	43	189	18	166	n.a.	3	13
Somalië	14	n.a.	7	107	n.a.	8	174	n.a.	n.a.	95
Djibouti	n.a.	3	27	286	171	n.a.	n.a.	3	n.a.	175
Sahel, West Afrika										
Soedan	6	24	89	1.688	159	11	173	1	2	31
Zuid Soedan	20	n.a.	14	n.a.	187	11	173	n.a.	13	128
Tsjaad	34	n.a.	38	538	183	22	154	n.a.	3	31
Niger	18	n.a.	31	631	160	35	103	2	10	43
Mali	24	4	62	308	143	32	115	7	13	91
Mauritanië	48	2	267	1.126	168	30	124	n.a.	6	75
Burkina Faso	29	6	54	374	143	38	85	1	9	61
Nigeria	18	3.972	2.635	5.609	169	27	136	5	1	15
Vgl: Nederland	83			525.450 (!)	28					
Bron	World Bank	CBS	CBS	World Bank	WB	Transparancy	UNDP	World Bank		

Economische/OS-relaties Nederland met landen in Noordelijk Afrika

A. Ontwikkelingshulp

- Mali is partnerland, budget € 137 miljoen (2014), 3 thema's: SRGR (45% van budget), water en voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde. In Mali zijn 7 Nederlandse NGO-allianties actief.
- Ethiopië is 'transitieland', budget € 68 miljoen (2014), thema's SRGR, voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde, en verbeteren ondernemingsklimaat.
- Zuid-Soedan ontvangt ongeveer € 50 miljoen per jaar voor veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid en waterbeheer.
- Soedan is uitgefaseerd als partnerland.
- Voor een aantal Arabische landen is er het Matra-zuid programma; Marokko, Tunesië, Libië, Egypte (en Jordanië). Subsidies voor investeringen (vanuit de Dutch Good Growth Fund, ook wel DGGF), voor lokale maatschappelijke initiatieven, voor capaciteitsopbouw van politieke organisaties, voor overheidssamenwerking en training van ambtenaren.
- De meeste landen die onderwerp zijn van dit advies komen in aanmerking voor DGGF-hulp. Uitzonderingen: Soedan, Tsjaad.
- Eveneens de meeste landen komen in aanmerking voor het fonds humanitaire hulp.

B. Economische relaties

Regio Noord Afrika

Marokko

Waarde uitvoer naar Nederland: € 353 miljoen (2014).

Waarde invoer vanuit Nederland: € 807 miljoen (2014).

Algerije

Waarde uitvoer naar Nederland: € 2.344 miljoen (2014), vooral olie en gas.

Waarde invoer vanuit Nederland: € 1.001 miljoen (2014).

Tunesië

Waarde uitvoer naar Nederland: € 279 miljoen (2014).

Waarde invoer vanuit Nederland: € 268 miljoen (2014).

Libië

Waarde uitvoer naar Nederland: € 1.147 miljoen (2014), vooral olie.

Waarde invoer uit Nederland: € 248 miljoen (2014).

Egypte

Waarde uitvoer naar Nederland: € 233 miljoen (2014).

Waarde invoer vanuit Nederland: € 1.465 miljoen (2014).

Regio Hoorn van Afrika

Ethiopië

Waarde uitvoer naar Nederland: € 58 miljoen (2014).

Waarde invoer vanuit Nederland: € 85 miljoen (2014).

Eritrea

Handel en investeringen verwaarloosbaar.

Somalië

Handel en investeringen verwaarloosbaar.

Djibouti

Omvang van de economische relaties zeer gering. Wel Nederlandse belangstelling voor de logistieke mogelijkheden van Djibouti als toegangspoort tot Afrika en als brug naar Iran.

Nigeria

Met stip de grootste economische partner van Nederland in deze regio, maar dat betreft voornamelijk het economisch actieve Zuiden.

Waarde uitvoer naar Nederland: € 3.972 miljoen (2014), voornamelijk olie.

Waarde invoer vanuit Nederland: € 2.635 miljoen (2014).

Soedan

Handelsrelatie verwaarloosbaar. Ook zeer weinig Nederlandse bedrijfsinvesteringen.

Zuid-Soedan – idem.

Tsjaad – idem.

Niger – idem.

Mali – idem.

Burkina Faso – idem.

Mauritanië

Handelsrelatie verwaarloosbaar.

Lijst met geraadpleegde personen

Mr. I. Briscoe MA	Senior onderzoeker van de Conflict Research Unit (CRU) van het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)
Mw. prof.dr. M. de Bruijn	Hoogleraar Contemporaine geschiedenis en antropologie van Afrika (Afrika studiecentrum)
LGen J. Broeks	Hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de EU/NAVO
Gen.maj. b.d. P. Cammaert	Consultant internationale vrede en veiligheid
Mr. A. Charlton	Piv. afdelingshoofd GVDB-planning CMPD/EDEO
Dr.drs. E. de Feijter	Piv. ambassadeur Politiek & Veiligheidscomité
Mw. drs. C.B. Hagenaars	Hoofd Internationale Samenwerking en Handel (PVEU)
Dr. S. Halgand	Coördinator Centre of Thematic Expertise on Crisis Reaction and Security Sector Reform DG NEAR (Europese Commissie)
Mw. S.L. van Heijningen	Medewerker voor Afrika, Oostelijk Partnerschap, Rusland en Centraal Azië (PVEU)
Dr. K.D. Hosabay	Voormalig viceminister van financiën van Eritrea
Dr.ir. H.E.F. van Houwelingen	Division for Conflict Prevention, Peace Building and Mediation Instruments (EDEO)
Mw. ir. N. Kellij MA	Medewerker voor visa, mensensmokkel, valse documenten, terugkeer en re-admissie (PVEU)
Dr. L. Kluzer	Afdelingshoofd Libië (EDEO)
Mw. drs. E.P.I.M. Merks-Schaapveld	Kabinetshoofd van de Speciale EU-vertegenwoordiger voor de Sahel
Mr.drs. H.J. Mijnaerds	Hoofd Middellandse Zee & Midden-Oosten (PVEU)
Mw. drs. C.A. van Rijnsoever	Ambassadeur Politiek & Veiligheidscomité
Dr. P. Spoor	Advisor to the EU Counter-Terrorism Coordinator
Dr. M. Varenholz	Landeskundige Somalië CMPD/EDEO
Malgorzata Wasilewska	Head of Division, Conflict prevention, peace building and mediation instruments (EDEO)

Lijst van gebruikte afkortingen

ACOTA	African Contingency Operations Training and Assistance
AFRICOM	United States Africa Command
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMISOM	African Union Mission in Somalië
APF	African Peace Facility
AQIM	Al Qa'ida in de Islamitische Maghreb
ASF	African Standby Force of African Stabilization Force
AU	Afrikaanse Unie
CEI	Commissie Europese Integratie
CJTF HoA Djibouti	Combined Joint Task Force – Horn of Africa Djibouti
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
DGGF	Dutch Good Growth Fund
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EGF	Europese Gendarmeriekorps
ENB	Europees Nabuurschapsbeleid
EU	Europese Unie
EUNAVFOR Med/Sophia	European Union Naval Force Mediterranean
EUTM Mali	EU multinational military Training Mission Mali
EUTM Somalië	EU multinational military Training Mission Somalië
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid
HV	Hoge Vertegenwoordiger
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IS	Islamitische Staat
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MUJAO	Movement for Unity and Jihad in West Africa
NATO	North Atlantic Alliance
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie

RECs	Regional Economic Communities
SADC	Southern African Development Community
SF	Special Forces
SRGR	Seksuele en Reproductieve Rechten
SSR	Security Sector Reform
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS–EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSISTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015***
- 98 GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE: verschillende routes in de EU-samenwerking, *oktober 2015*
- 99 DAADKRACHT DOOR DE DUTCH DIAMOND: ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen, *januari 2016*
- 100 GOED GESCHAKELD? Over de verhouding tussen regio en de EU, *januari 2016*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*

- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *april 2015*
- 28 Briefadvies DE TOEKOMST VAN SCHENGEN, *maart 2016*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*