

# Force Commander MINUSMA: aan uitdagingen geen gebrek in Mali

*Een unieke ervaring in een complex maar  
fascinerend speelveld*

Luitenant-generaal C.J. Matthijssen\*

**De oorlog in Oekraïne vraagt veel van de politieke en media-aandacht in Nederland. Toch kent ook de Sahel-regio in Afrika een crisis die zijn weerga niet kent. Toenemende en zich verspreidende invloed van terroristisch en jihadistisch gemotiveerde groeperingen, waaronder Islamitische Staat, brengen de stabiliteit van de regio in gevaar. Daarnaast heeft de regio te maken met geopolitieke invloeden. Ik had het voorrecht een jaar leiding te mogen geven aan het militaire deel (de Force) van de Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA) in Mali. Hoewel de missie gemandateerd is voor Mali, kan de problematiek in dat land niet los worden gezien van het grootschaliger veiligheidsprobleem in de hele Sahel-regio.**

*Zweedse troepen van de  
VN-missie MINUSMA in Mali.  
Luitenant-generaal Kees  
Matthijssen had een jaar lang  
het bevel over MINUSMA*

FOTO VN



In dit artikel deel ik graag mijn ervaringen die ik heb opgedaan als Force Commander van MINUSMA. Allereerst ga ik in op het conflict en het proces dat ten grondslag lag aan het instellen van deze missie. Daarna zeg ik iets over het mandaat en beschrijf ik de structuur van de missie en de complexiteit van de situatie in Mali, waarna de vele ingrijpende ontwikkelingen in 2022 aan de orde komen. Ik schets de gevolgen daarvan en de bijbehorende uitdagingen voor de missie. Ik sluit af met enkele persoonlijke reflecties.

## Oorzaken conflictsituatie

Mali, onafhankelijk sinds 1960, is een arm en verdeeld land. In januari 2012 begonnen uit Libië verdreven Gadaffi-getrouwe Toeareg-rebellen een opstand in het noordelijke deel van Mali, overigens de vierde sinds de onafhankelijkheid van het land. Zij wilden een onafhankelijk Azawad vestigen. Daarnaast was ook een islamitische beweging betrokken die banden onderhield met al-Qaida. Zij beoogde niet zozeer onafhankelijkheid, maar streefde de invoering na van de sharia.

De Toeareg-rebellen boekten belangrijke overwinningen op het Malinese regeringsleger, dat zich onvoldoende door de eigen regering gesteund voelde. Dit leidde tot een staatsgreep op 21 maart 2012 waarin militairen de macht grepen. Burkina Faso bemiddelde namens de Economic Community of West African States (ECOWAS), wat leidde tot de benoeming van een interim-president.

Een verdere destabilisering leidde in december 2012 tot VN-Veiligheidsraadresolutie 2085, die ECOWAS autoriseerde in Mali te interveniëren met de African-led International Support Mission to Mali (AFISMA). Deze ontplooië in 2013 en voormalige kolonisator Frankrijk steunde in overleg met ECOWAS met de Operatie Serval. Samen met AFISMA en het Malinese regeringsleger werden de rebellen in het noorden teruggedreven.

\* Luitenant-generaal C.J. (Kees) Matthijssen was van 10 januari 2022 tot 10 januari 2023 Force Commander van MINUSMA in Mali. De auteur dankt zijn Politiek Adviseur mw. Carola Baller en zijn Persoonlijk Assistent luitenant-kolonel Anne-Marij Strikwerda-Verbeek voor het commentaar op eerdere versies van dit artikel.



## De praktijk lijkt meer op counter-insurgency dan op peacekeeping. Dit alles vraagt een andere mindset

Nadat de situatie enigszins gestabiliseerd was, verzocht Mali de VN om steun. Op 25 april 2013 nam de Veiligheidsraad resolutie 2100 aan, waarin besloten werd dat MINUSMA per 1 juli 2013 de taken van AFISMA zou overnemen. De AFISMA-troepen werden overgeheveld naar MINUSMA en meer landen werd gevraagd troepen te leveren.<sup>1</sup>

Hoewel het bovenstaande de aanloop van de MINUSMA-missie weergeeft, is het van belang op te merken dat de *root causes* in Mali veel dieper liggen. Zoals in veel Afrikaanse landen zijn de grenzen veelal getrokken door de koloniale overheersers, zonder rekening te houden met de etnische samenstelling in bepaalde gebieden. In het noordelijk deel van Mali wonen vooral Arabieren en Toearegs, terwijl in het zuiden meer de authentieke Afrikanen wonen. Van oudsher heeft de bevolking in het noorden zich vaak gemarginaliseerd gevoeld, wat zich uitte door achtergestelde economische ontwikkeling ten opzichte van het zuiden en weinig aandacht van de regering voor hun basisvoorzieningen. Daarnaast spelen een sterke bevolkingsgroei en de effecten van klimaatverandering evenzeer een rol, zeker in gebieden waar men meer afhankelijk is van akkerbouw en veeteelt.

- 1 MINUSMA kwam onder leiding te staan van de Nederlander Bert Koenders. De Rwandese generaal-majoor Jean Bosco Kazura trad aan als de eerste Force Commander van MINUSMA. Het hoofdkwartier van de missie werd gevestigd in de Malinese hoofdstad Bamako. Volgens resolutie 2100 telde MINUSMA maximaal 12.640 man/vrouw geüniformeerd personeel (11.200 militairen en 1.140 politiemensen).
- 2 ISSP is meer internationaal gedreven en kenmerkt zich door het gebruik van excessief geweld tegen de burgerbevolking, waarmee ze vooral angst creëren en zo controle houden over een groot deel van oostelijk Mali, nabij de grens met Niger en met Burkina Faso. JNIM is meer nationaal gedreven en, in vergelijking met ISSP, meer gematigd maar schuwt geweld zeker niet, net zomin als intimidatie van de bevolking.

## Complexiteit

De context waarin de missie opereert is buitengewoon complex. Dit komt allereerst door de vele verschillende actoren. Het in 2015 getekende Vredesakkoord van Algiers kent drie entiteiten, de zogenaamde Signatory Armed Groups (SAG's): de Malinese regering, de Coördination des Movements de Azawad (CMA, de pro-Azawad groeperingen die onafhankelijk van Mali willen worden) en Plateforme (de verzameling van groeperingen die doorgaans voor de eenheid van Mali is).

Daarnaast zijn er echter terroristisch en/of jihadistisch gemotiveerde groeperingen die proberen controle te krijgen over grote delen van Mali: Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), bestaande uit aan al-Qaida gelieerde en doorgaans autonoom opererende groeperingen, en Islamic State in the Sahel Province (ISSP).<sup>2</sup> Hun invloed is enorm gegroeid, maar zij maken geen deel uit van het vredesakkoord. Voorts kent de Malinese bevolking een etnisch diverse samenstelling waarbij tussen bepaalde etniciteiten conflicten bestaan die soms tot clashes leiden. Dit loopt dwars door alles heen.

Een belangrijke actor is ook de Malinese regering die de touwtjes strak in handen heeft en daarbij gerespecteerd wil worden voor haar soevereiniteit, de keuzes die ze maakt en de vitale belangen van Mali. Het is van groot belang te begrijpen waarom de regering handelt zoals ze doet.

Voorts brengen geografische en klimaatcondities de nodige uitdagingen. Mali is net zo groot als Frankrijk en Spanje samen. MINUSMA is ontplooid in het centrale en het noordelijk deel van het land. Het gebied van verantwoordelijkheid is immens, evenals de logistieke afstanden waarbij de infrastructuur vooral in het noorden primitief is. Klimatologisch kent Mali hoge temperaturen die oplopen tot ruim boven de 40 graden en een regenseizoen (juni-oktober) waarin enorme hoeveelheden regen (kunnen) vallen, wat de begaanbaarheid nadelig beïnvloedt.

Een laatste en meer recente complicerende factor is het gebruik van mis- en disinformatie



In het noordelijke deel van Mali is een gewapende onafhankelijkheidsbeweging actief. Daarnaast zijn er terroristische of jihadistische groepen die grote delen van het land onder controle proberen te krijgen

AFBEELDING VN

door verschillende actoren. De toename hiervan vraagt om meer inspanningen en expertise om dit enerzijds te begrijpen en anderzijds waar mogelijk tegen te gaan.

### VN-mandaat

Het MINUSMA-mandaat kent van oorsprong de belangrijkste prioriteit toe aan de implementatie van het Vredesakkoord van Algiers uit 2015. In dat akkoord, dat zich richt op Noord-Mali waar het conflict zich afspeelde, zijn onder andere afspraken gemaakt over ontwapening en integratie van voormalig combattanten van de SAG's in de nationale veiligheidsinstituties. In

2019 is er in het VN-mandaat een tweede strategische prioriteit bijgekomen: het herstel van staatsgezag in het centrale deel van Mali. Verder draagt het mandaat op: Protection of Civilians (PoC), uitdragen en beschermen van Human Rights, en het voorzien in humanitaire hulp wanneer nodig. Het PoC-principe maakt het mandaat robuust. Op grond daarvan mogen alle mogelijke middelen worden aangewend om de burgerbevolking te beschermen, zelfs inclusief offensief handelen.

Ieder jaar in juni vindt in de VN-Veiligheidsraad de mandaatherziening plaats. Zo ook in juni 2022. In dit huidige mandaat is meer nadruk komen te liggen op het uitdragen en bescher-

men van Human Rights, Freedom of Movement, en de aanwezigheid van de Wagnergroep, het Russische huurlingenleger. Deze toegenomen politieke nadruk maakt het niet eenvoudiger voor de missie om een werkbare relatie met de Malinezen te onderhouden, omdat zij dit zien als verdere politisering.

## Structuur van de missie

Alvorens de ontwikkelingen van het afgelopen jaar te schetsen, is het wellicht nuttig om kort de structuur van de missie te duiden. MINUSMA is een multidimensionale civiel-militair geïntegreerde missie, die onder leiding staat van de Special Representative van de secretaris-generaal van de VN (SRSG), El-Ghassim Wane uit Mauritië. De missie kent vijf componenten. Er is een politieke zuil, onder leiding van de Deputy Special Representative for Political Affairs (DSRSG-P), verantwoordelijk voor alle politieke aangelegenheden en bestuurlijke steun aan de Malinese overheid. Daarnaast is er een humanitaire zuil, onder leiding van de Deputy Special Representative for Humanitarian Affairs (DSRSG-H), verantwoordelijk voor alle humanitaire aangelegenheden en de coördinatie met alle humanitaire actoren.

Er zijn twee geüniformeerde componenten. Een militaire, geleid door de Force Commander en bestaande uit ruim 13.000 militairen, en een politiecomponent, onder leiding van de Police Commissioner, van ongeveer 2.000 politiefunctionarissen en -eenheden ter ondersteuning van de Malinese gendarmerie. Tot slot is er een Mission Support-component, waaraan de Director Mission Support (DMS) leiding geeft, die verantwoordelijk is voor logistieke instand-



*De lokale militia 'Dozos' in Centraal-Mali*

houding, infrastructuur, budget en personeelsaangelegenheden. De SRSG vormt samen met alle voornoemde functionarissen het Senior Leadership Team (SLT).<sup>3</sup>

## De rol van de militaire component (de Force)

De Force is er niet voor een militaire oplossing, maar is deel van de multidimensionale aanpak. Het is de verantwoordelijkheid van de Force om randvoorwaarden te creëren voor de civiele inspanningen en daarvoor bij te dragen aan een veilige omgeving voor de civiele bevolking en het faciliteren van de civiele inspanningen. De Force voert vele patrouilles en operaties uit in de bevolkte gebieden, wat ook zorgt voor afschrikking van gewapende groeperingen. Daarin is de Force succesvol, want met robuust en proactief optreden zien we dat de gewapende groeperingen de directe confrontatie vermijden. Er wordt helaas door deze groeperingen wel gebruikgemaakt van geïmproviseerde explosieven en dat vormt de grootste dreiging op dit

<sup>3</sup> Deze structuur is redelijk te vergelijken met de structuur zoals we die kennen op het ministerie van Defensie. Lees voor de politieke en humanitaire zuil het Directoraat-Generaal Beleid (DGB), lees voor Mission Support een combinatie van de Defensie Materieel Organisatie (DMO), het Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO) en elementen van de Hoofd Directie Finance & Control (HDFC), lees voor de SRSG de politieke leiding vergelijkbaar met die van de minister van Defensie. Deze vergelijking maakt duidelijk hoe de Force Commander onderdeel is van een breder SLT, net zoals de Commandant der Strijdkrachten, hoewel ook militaire 'eindbaas', deel uitmaakt van de Bestuursraad van het ministerie van Defensie.



FOTO VN

moment. De Force heeft ook een grote rol in het toezicht op de naleving van de militaire aspecten van het Vredesakkoord. Daarnaast is relatief veel capaciteit nodig voor force protection en het beveiligen van logistieke konvoien voor de instandhouding van de gehele missie.

## Ontwikkelingen 2022

### ECOWAS-sancties

Het afgelopen jaar zag een veelheid aan significante ontwikkelingen met grote impact. Ten eerste heeft de Economic Community of West African States (ECOWAS) in januari 2022 sancties afgekondigd, nadat de Malinese regering had aangekondigd de transitieperiode te willen verlengen tot 2026. Langdurige en moeizame onderhandelingen hebben begin juli 2022 geleid tot overeenstemming over een transitietraject dat in 2024 eindigt met presidentsverkiezingen.<sup>4</sup> De sancties hadden niet alleen impact op Mali, maar ook op de Force. Contingenten uit ECOWAS-lidstaten konden hun eenheden niet roteren waardoor voor die eenheden de uitzend-

duur opliep tot zo'n 18-20 maanden, fors langer dan de normale duur van 12 maanden. Ik had veel bewondering en respect voor deze eenheden. Ze bleven hun werk gemotiveerd doen.

### Spanning met Ivoorkust

Snel na het goede nieuws over een overeengekomen transitie werd de missie overschaduwd door de casus van de 49 Ivoiriaanse militairen die in Mali waren aangekomen om hun voorgangers af te lossen. Er was onduidelijkheid bij de Malinese autoriteiten over hun status. Daarom werden zij tot nader order gevangengezet.<sup>5</sup> Ze waren geen MINUSMA-militairen, maar waren deel van de beveiliging van een National Support Element (NSE) van een van de deelnemende landen. De Malinese regering vroeg MINUSMA

- 4 ECOWAS wilde een transitietraject dat niet veel langer dan zo'n twee jaar zou duren. Zij keken daarbij ook naar de situatie in Burkina Faso en Guinee, waar ook een militaire junta aan het bewind is en waar evenzo een transitietraject loopt.
- 5 Het politieke conflict tussen Mali en Ivoorkust sleepte zich voort waardoor de Ivoiriaanse militairen uiteindelijk een half jaar hebben vastgezet. Deze situatie heeft ook geleid tot het Ivoiriaanse besluit om de bijdrage aan de missie te beëindigen in 2023.

alle rotaties aan te houden, totdat er nadere afspraken werden overeengekomen over rotaties. Na ruim drie weken overleg tussen MINUSMA en de Malinese autoriteiten zijn er sluitende afspraken gemaakt en konden de rotaties zonder problemen plaatsvinden.<sup>6</sup>

### Fransen terugtrekking

Een derde belangrijke ontwikkeling was de Franse beëindiging van militaire inzet in Mali. Frankrijk stopte met zowel de operatie Barkhane als de multinationale operatie Takuba. Dit was een gevolg van de verslechterde relatie tussen de Malinese en de Franse regering. Deze aankondiging volgde enkele weken nadat de Franse ambassadeur werd uitgezet, vanwege uitlatingen van de Franse minister van Buitenlandse Zaken die de Malinese regering onder andere 'out of control' had genoemd. Dit was overigens niet de enige reden. Het begin van de Malinese irritatie lag in de eenzijdige aankondiging in 2021 dat Frankrijk de aanwezigheid van Barkhane in het Noorden zou afbouwen.

Onmiddellijk na de Franse aankondiging zijn we binnen de Force aan de slag gegaan met een analyse over de impact hiervan en om te bezien hoe we de effecten het beste konden mitigeren. Frankrijk had nog ruim 2.500 militairen in het oostelijk deel van Mali.<sup>7</sup> Hun vertrek was een verlies van 42 procent van de internationale militaire aanwezigheid in dat deel van het land. Nu zegt een getal alleen niet alles, maar het

heeft wel geholpen om voor politici te duiden dat het een forse aderlating was.

In militaire termen betekende het ook dat de *in extremis support* van de Fransen kwam te vervallen. Er waren vanaf de instelling van MINUSMA afspraken dat Barkhane daarin zou voorzien wanneer nodig, onder andere met bewapende helikopters in Gao. Barkhane en Takuba waren vooral actief in het gebied waar ISSP opereerde en waar JNIM en ISSP vaak confrontaties hadden (in het 'drie-landengebied' van Mali, Niger en Burkina Faso). De inschatting was dat ISSP meer bewegingsvrijheid zou krijgen, en dat bleek zo te zijn.

Het was ook duidelijk dat volledige compensatie door MINUSMA Force en de Malinese strijdkrachten niet mogelijk was. De Malinezen ontplooiden eenheden in de kampen die Barkhane en Takuba achterlieten. Met de MINUSMA Force versterkten we Menaka en voerden we de intensiteit van operaties op in het 'drie-landengebied', met name met de Mobile Task Force (MTF),<sup>8</sup> maar de Franse aanwezigheid volledig vervangen was niet reëel. Dit gold zeker voor het vertrek van de Franse bewapende helikopters per september uit Gao. Bewapende helikopters voor MINUSMA in Gao zijn planmatig wel voorzien, maar pas in de eerste helft van 2023 levert Bangladesh deze capaciteit. Binnen de Force konden we een deel van de El Salvadoraanse MD-500-capaciteit vanuit Timboektoe in Gao inzetten, maar slechts voor enkele dagen per anderhalve maand. Gelet op de minimale mogelijkheden van de Force om alle effecten te mitigeren, heb ik de daaropvolgende periode een periode van 'thin ice' genoemd door het ontberen van voldoende escalatiedominantie. Nederland heeft hiertoe inzet van Apaches overwogen,<sup>9</sup> waarmee het gat tussen de Franse en Bangladeshische helikopters gevuld had kunnen worden, maar helaas was er onvoldoende politieke wil om deze cruciale luchtsteun in te vullen in een periode waarin voor MINUSMA de nood hoog was.<sup>10</sup>

### Private Military Company Wagner

Mali ging in zee met de Private Military Company (PMC) Wagner. Militair gezien is het te

6 Deze casus bracht MINUSMA twee belangrijke lessen. Ten eerste was het voor MINUSMA een *wake up call* om meer inzicht te krijgen in de NSE's. Normaal gesproken worden daarover tussen de VN in New York en het betreffende land afspraken gemaakt, zonder dat de missie precies weet wat er is afgesproken. Ten tweede kan gezegd worden dat wat de Malinese autoriteiten vroegen niet onrealistisch was. Het was niet veel anders dan wat elk land zou willen. Toch was het niet voor alle troepen leverende landen, vooral Europese, even gemakkelijk om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Dat heeft ons ook nog wel wat zendingswerk gekost.

7 In Gossi, Gao en Menaka.

8 De Mobile Task Force (MTF) is een robuuste eenheid die rechtstreeks onder de Force Commander valt. De eenheid bestaat uit vijf sub-eenheden, uit Zweden, Groot-Brittannië, Jordanië, Egypte en Bangladesh. Dit zijn hoogwaardige eenheden met veel tactische mobiliteit die hen in staat stelt langdurige operaties uit te voeren.

9 'Defensie kijkt naar nieuwe missie in Mali', *Nederlands Dagblad*, 10 mei 2022. Zie: <https://www.nd.nl/varia/varia/1123917/defensie-kijkt-naar-nieuwe-missie-in-mali>.

10 'Geen nieuwe missie met Nederlandse gevechtshelikopters in Mali', *NU.nl*, 17 juni 2022. Zie: <https://www.nu.nl/politiek/6207077/geen-nieuwe-missie-met-nederlandse-gevechtshelikopters-in-mali.html>.

begrijpen dat Mali behoefte had aan capaciteit die zijn strijdkrachten zou kunnen adviseren en assisteren, zowel in voorbereiding als in uitvoering van operaties. De internationale gemeenschap heeft daarin nooit voorzien. De VN niet op grond van het mandaat en de EU evenzo niet want haar trainingsmissie beperkte zich vooral tot individuele training. Het fenomeen PMC's is niet nieuw. We hebben dat in Afghanistan ook gezien. De keuze voor Wagner, bekend van mensenrechtenschendingen in onder andere de Centraal-Afrikaanse Republiek, heeft politiek logischerwijs tot veel ophef geleid.

Daarnaast zagen we een toenemende samenwerking tussen Mali en Rusland. Mali heeft ook in het verleden militair materieel in Rusland gekocht en daar officieren opleidingen laten volgen, maar de samenwerking is flink geïntensiveerd. Het afgelopen jaar heeft Mali gevechtsvliegtuigen, bewapende helikopters, radarsystemen en ander materieel in Rusland gekocht, inclusief Russische trainingsondersteuning daarvoor. Het behoeft geen betoog dat Rusland, in tegenstelling tot veel westerse landen, niet allerlei principiële voorwaarden stelt aan de steun.

Met Oekraïne en de westerse sancties in het achterhoofd is het ook duidelijk dat Rusland in Afrika op zoek is naar economisch en financieel gewin. Daarnaast weten we ook dat Rusland er alles aan zal doen om het Westen dwars te zitten en/of uit elkaar te spelen. Dat maakt dat vanuit geopolitieke overwegingen de situatie met Oekraïne en de ontwikkelingen in Mali en de bredere Sahel-regio niet los van elkaar kunnen worden gezien.

### Terugtrekking uit G5-Sahel

Per 30 juni 2022 trok Mali zich terug uit de G5-Sahel, een ad-hoc-regionale entiteit, opgericht in 2014 met steun van Frankrijk, bestaande uit Mauritanië, Niger, Burkina Faso, Tsjaad en Mali. Mali was aan de beurt om het (roulerende) voorzitterschap in te vullen, maar de andere landen achtten dit, gelet op de toen bestaande impasse over de transitie, niet opportuun. Deze G5-Sahel had ook een G5-Sahel Joint Force, die in de regio bijdroeg aan antiterrorismeoperaties.

Hoewel de militaire bijdrage van deze Joint Force in Mali relatief beperkt was, was de aderlating vooral het vertrek van zijn hoofdkwartier, gevestigd in Bamako. Hiermee ging een belangrijke bron van informatie-uitwisseling over regionale ontwikkelingen verloren.

### Logistieke uitdagingen

In juli 2022 heeft Egypte alle operaties van zijn Combat Convoy Battalion, verantwoordelijk voor escorteren van konvoien, stilgezet. De reden was dat het land in 2022 al zeven dodelijke slachtoffers had te betreuren. Egypte vroeg de VN aanvullende maatregelen te nemen om de risico's te verkleinen. Hoewel konvoibeveiliging nadrukkelijk de taak van deze eenheid was, is in overleg tussen Egypte en de VN een onafhankelijk Board of Inquiry (BOI) ingesteld voor nader onderzoek naar de feiten en omstandigheden achter de incidenten waarbij doden en gewonden zijn gevallen. Inmiddels is het eindrapport uitgekomen en krijgen de aanbevelingen, zowel voor de VN als voor Egypte, opvolging. Hervatting van de operaties zal daardoor meer tijd kosten.<sup>11</sup>

### Restricties

Met het vertrek van de Fransen ontstond er ook een nieuwe situatie voor *airspace management*. Sinds de interventie in 2013 hadden de Fransen de verantwoordelijkheid hiervoor genomen in Noord-Mali. Na hun vertrek wilden de Malinese autoriteiten vanzelfsprekend deze verantwoordelijkheid terugnemen. Het leidde ertoe dat we geconfronteerd werden met restricties in het oostelijk deel van het theater. Dit kwam deels voort uit de noodzakelijke coördinatie en deconflicte met de Malinese strijdkrachten die operaties uitvoerden, maar anderzijds doordat de Malinezen gezamenlijk opereerden met Wagner. Omdat zij zich de politieke gevoeligheid

11 Deze situatie heeft ertoe geleid dat in overleg tussen de Force en de DMS snel gezocht moest worden naar alternatieven voor de logistieke instandhouding. Dit is deels opgelost door meer logistieke middelen door de lucht te bevoorraden en deels door konvoien te laten escorteren door andere eenheden, wat een negatief effect had op die eenheden en de Force in het algemeen. Een positief effect van deze logistieke crisis was wel dat het veel betere inzichten heeft opgeleverd in het gehele logistieke systeem binnen de missie. Een systeem dat vanwege de uitgestrektheid van het land en de tijd-ruimtefactoren überhaupt een enorme uitdaging is.





Vergadering van de Commission Technique de Sécurité (CTS). De CTS ziet toe op de militaire aspecten van het Vredesakkoord van Algiers

FOTO VN

realiseerden deden ze er alles aan om deze partner uit ons zicht te houden. Veelvuldig en intensief overleg met de Malinese collega's heeft ertoe geleid dat er afspraken zijn gemaakt, hoewel processen moeizaam bleven.

De verhouding met de Malinese autoriteiten was niet altijd gemakkelijk, maar wel werkbaar. Ik heb enorm geïnvesteerd in de relatie met de Malinese krijgsmacht en die als partner beschouwd, zoals ik dat in Afghanistan eerder heb meegemaakt. Hoewel het minder makkelijk was door politieke invloed en de betrokkenheid van Wagner, zijn stappen gezet op alle niveaus, bijvoorbeeld met betrekking tot het delen van inlichtingen. Echter, de Malinese regering was op politiek niveau stringent in het gewenste respect voor de Malinese soevereiniteit. Hoewel we op werkniveau werkbare oplossingen hadden, was er sprake van politieke invloed en een toenemende druk vanuit de VN-Veiligheidsraad, vooral in het nieuwe mandaat van juni 2022.

#### **Humanitaire situatie**

*Last but not least* wil ik de veiligheidssituatie en de humanitaire situatie niet onbenoemd laten. De

veiligheidssituatie is de afgelopen jaren verslechterd, vooral in het centrale en oostelijke deel van Mali. De Malinese strijdkrachten staan voor een enorme uitdaging door de toegenomen invloed van de terroristische en jihadistische groeperingen. Zij bedienen zich van asymmetrische tactieken waarbij ze bruut en excessief geweld niet schuwen. Dat is dan ook de kern van het regionale probleem, waarvan Afrikaanse collega's zelf zeggen dat ze de omvang en aard van deze problematiek niet eerder in de geschiedenis gezien hebben in hun regio.

De verslechterende humanitaire situatie is een gevolg daarvan. Het afgelopen jaar steeg het aantal Internally Displaced Persons (IDP's) naar ruim 450.000. Dit zal naar verwachting verder stijgen, wat tot toenemende spanningen leidt omdat er meer druk staat op schaarse basisvoorzieningen in steden en regio's.

#### **Implementatie van het Vredesakkoord**

Het monitoren van de implementatie van het Vredesakkoord gebeurt op politiek niveau door een Comité de Suivi d'Accord (CSA), onder

voorzitterschap van Algerije. Namens MINUSMA heeft de SRSZ zitting in dit comité. Na een impasse van ongeveer een jaar zijn er in augustus 2022 op hoog niveau afspraken gemaakt over institutionele hervormingen, overeenstemming over demobilisatie, ontwapening en re-integratie van 26.000 voormalig combattanten, en vorming van een ad-hoc-commissie die nader gaat spreken over integratie van voormalig strijdende partijen in de *chain of command* van de Malinese veiligheidsinstituties.

De Commission de Technique de Sécurité (CTS) ziet toe op de militaire aspecten van het Vredesakkoord. De Force Commander MINUSMA is voorzitter van dit forum. Bij mijn aantreden was de CTS al langere tijd niet bijeengewest. Dit had onder andere te maken met de eerdergenoemde impasse. Desalniettemin ben ik bilateraal gesprekken aangegaan met de vertegenwoordigers in de CTS om vast te stellen of er bereidheid was de commissie nieuw leven in te blazen. Dat bleek zo te zijn, wat een goed teken was, en hierdoor kon in de CTS de dialoog hervat worden. Mijn leidende gedachte was om partijen te faciliteren in het vinden van Malinese oplossingen. Langzamerhand kon ik onderwerpen agenderen die meer fundamenteel waren, zoals de herziening van de gedateerde veiligheidsarrangementen. In oktober, naar aanleiding van grootschalige militaire verplaatsingen van de CMA, waren er aanvullende aanknopingspunten voor gesprekken in CTS-verband. Het is daarbij gebleken dat een formele CTS niet altijd tot diepgaande gesprekken leidt. Ik heb daarom enkele keren zogenaamde *consultative meetings* belegd waarbij ik in klein verband sprak met de drie partijen. Dit bracht constructieve gesprekken. Het was ook interessant te zien dat de verslechterde veiligheids-situatie leidde tot meer dialoog om te zoeken naar oplossingen.

### Strategic Review

Gelet op alle ontwikkelingen in het afgelopen jaar heeft de VN-Veiligheidsraad gevraagd een *Strategic Review* uit te voeren die de impact van alle ontwikkelingen op de missie presenteert, evenals een palet aan opties voor de voortzetting van de missie. Mijn Force-hoofdkwartier heeft

volop geparticipeerd in dit missie-brede proces en we hebben daarbij voortdurend voor in de 'powercurve' gezeten. We konden voortbouwen op het vele denkwerk dat begon met de analyse van het vertrek van de Fransen. Toen al zagen we dat het niet houdbaar was alle kampen open te houden en dat fundamentele veranderingen noodzakelijk waren. Het was ook duidelijk dat de te maken keuzes niet alleen tactische keuzes zijn, maar dat logistieke en politieke overwegingen altijd een rol spelen.

Het palet aan opties in de *Strategic Review* komt in grote lijnen neer op drie varianten. In de eerste hebben we op tafel gelegd wat er aan middelen nodig is om het huidige mandaat uit te voeren. Met meer middelen kan de Force effectiever zijn en meer presentie hebben. Is er geen politieke bereidheid tot meer middelen, dan zijn er terugvalopties waarin we inspanningen moeten concentreren om middelen vrij te spelen en alsnog meer effectiviteit te kunnen realiseren. Een laatste terugvaloptie is voortzetting van de missie als een politieke missie in Bamako met slechts beperkte force protection. Naar verwachting besluit de Veiligheidsraad hierover in juni. Tot die tijd wordt er veelvuldig gesproken met de Malinese regering. Meer dan ooit is het nodig om die te consulteren. We moeten niet vergeten dat de VN-aanwezigheid nog steeds op verzoek is van de Malinezen zelf. Het is de Veiligheidsraad die dat via een mandaat bekrachtigd heeft.

### Persoonlijke reflecties

#### 'Another way of peacekeeping'

Hoewel deze missie een peacekeeping-missie is, staat de realiteit ervan ver af van de klassieke manier van vredeshandhaving. In de realiteit op de grond zag ik meer gelijkenissen met de ISAF-missie in Afghanistan dan met welke peacekeeping-missie dan ook. We hebben te maken met een asymmetrische omgeving met een hoog dreigingsniveau. Dat betekent dat eenheden getraind en uitgerust moeten zijn voor een dergelijke omgeving. Daar hoort escalatie-dominantie bij, zoals met bewapende helikopters. Eenheden moeten robuust, proactief en

flexibel kunnen opereren. Het woord ‘peacekeeping’ is misleidend, want ‘what peace is there to keep?’ De praktijk lijkt meer op counter-insurgency dan op peacekeeping. Dit alles vraagt een andere mindset. De VN als organisatie moet wennen aan deze nieuwe realiteit. Wat dat betreft heb ik de missie in Mali ‘learning by doing’ genoemd. Het is in elk geval ‘another way of peacekeeping’.

#### **Beperkingen van middelen**

Hoewel een Force van ruim 13.000 militairen groot lijkt, is dat in een groot land als Mali beperkt. Daarbij komt dat dit aantal vastgesteld is in de beginfase van MINUSMA, waarbij toen rekening is gehouden met de aanwezigheid van de Franse troepenmacht Barkhane. In de loop der jaren zijn er nauwelijks extra middelen toebedeeld, hoewel de omstandigheden waarin de missie moet opereren, zoals eerder beschreven, significant veranderd zijn. In 2019 is wel een tweede prioriteit, Centraal-Mali, toegevoegd aan het mandaat, maar zonder extra middelen. Door een interne herschikking moesten middelen worden vrijgemaakt (het zogenaamde Force Adaptation Plan). In 2021 was alsnog onderkend

dat zo’n 2.000 geüniformeerden extra nodig zijn. Het voorstel aan de VN-Veiligheidsraad daartoe heeft echter nooit tot een besluit geleid.

#### **Multinationaliteit en culturele sensitiviteit**

De Force bestond uit bijna 60 nationaliteiten. Dat is bijna een derde van het aantal VN-lidstaten (193), wat op zich al indrukwekkend is. Er zijn 25 landen met contingenten. De overige landen hebben stafofficieren in de Force. Ik heb deze diversiteit altijd als een kracht benaderd. Het brengt onder andere alle perspectieven in de eigen organisatie. Natuurlijk liggen er uitdagingen op gebied van interoperabiliteit en taal, maar ik heb op lagere niveaus uitstekende initiatieven gezien om daar overheen te komen. Het boeiende is dat de culturele diversiteit zorgt voor interesse in elkaar en dat dit aanknopingspunten biedt die de samenwerking ten goede komen. Daarnaast durf ik wel te stellen dat we ook binnen de NAVO de nodige uitdagingen hebben op gebied van interoperabiliteit en taal. Hoewel het aantal landen kleiner is en de landen wellicht iets meer *like-minded* zijn, gaat het binnen de NAVO ook niet vanzelf. Binnen de VN is de verscheidenheid aan landen groter, ze

*Multinationale samenwerking is uitdagend, maar zeker ook een kracht*

FOTO VN



komen immers van alle continenten, maar de aard van de uitdagingen is vergelijkbaar met die binnen de NAVO.

De culturele verschillen maken dat cultureel besef van groot belang is. Culturele sensitiviteit is altijd een *must*, en zeker in een VN-missie. Het leert je ook anders te kijken naar je eigen culturele sensitiviteit. Om dit concreet te maken een voorbeeld: wij als Nederland hebben er ooit voor gekozen om Kamp Castor te bouwen, omdat we niet op het VN-*supercamp* wilden bivakkeren. De Duitsers, Britten en Zweden maken nu gebruik van Kamp Castor. Het is interessant nu te constateren hoe er vanuit het Gao-*supercamp* gekeken wordt naar Kamp Castor, zeker als de wederzijdse toegang al een uitdaging is. Ik weet niet of we het goede signaal afgegeven hebben met Kamp Castor. Ik heb tegen de Duitse, Britse en Zweedse commandanten gezegd dat ze ten minste besef moeten hebben van hoe er naar ze gekeken wordt. De perceptie is niet snel te veranderen, maar bewustzijn en samenwerking kunnen wel helpen.

Een ander punt hierbij is mijn respect voor de kwaliteit van eenheden. We hebben allemaal bewust of onbewust wel eens vooroordelen ten opzichte van niet-NAVO-partners, simpelweg omdat we ze niet kennen en wellicht oordelen op basis van de eerste indruk. Ik heb hier vele niet-Europese landen gezien die in moeilijke omstandigheden enorm goed presteren. Deze landen doen niet onder voor de standaarden die wij kennen. Daarbij heb ik bovenal respect voor de mentale component van vele partners. Alle landen, behalve Europese en de VS, zitten een jaar in de missie. Daarbij zijn bovendien contingenten die niet op verlof kunnen omdat het simpelweg te ver reizen is naar hun land.

Ik heb veel mensen gezien en gesproken, ook op het niveau van soldaten en onderofficieren. Mijn conclusie is dat *soldier's commitment* universeel is. Soldaten willen allemaal zo goed mogelijk hun werk doen en ze vinden het fantastisch om uitgezonden te zijn! Ik kende dat van onze Nederlandse militairen, maar dit is niet anders voor mannen en vrouwen uit Senegal, Nepal, El

Salvador of waar dan ook vandaan. De verschillen ontstaan door training, materiaal en leiderschap.

### **Civiel-militaire samenwerking**

De integraliteit van de missie zie je terug in de structuur. Toch zijn het altijd de mensen in de organisatie die het adequaat moeten operationaliseren. Civiel-militaire samenwerking komt niet vanzelf en behoeft voortdurende aandacht, ook op leiderschapsniveau. Het begint met goed begrijpen welke achtergrond en cultuur mensen meebrengen en gewend zijn. Een nadeel in VN-verband is dat militairen roteren. De burgers in de missie zijn VN-werknemers die geplaatst zijn in Mali. Zij zitten er voor langere duur. Dat betekent dat vooral aan de militaire kant elke keer de relaties opnieuw moeten worden opgebouwd. Dat vraagt dus investeren daarin en daarbij hoort respect voor elkaars domein. Ga als militair niet op de stoel van de burgercollega zitten, maar laat het ook andersom niet gebeuren. Dat vraagt tact en het helpt niet om de 'typische' militair te zijn. In die zin was het een compliment te horen van de civiele collega's dat de Force benaderbaar was.

Organisatorisch zie ik nog wel verbetermogelijkheden. Op missieniveau bestaat een Strategic Planning Unit (SPU) waarin (civiel-militair) geïntegreerd wordt gepland. Op het regionale niveau bestaat een dergelijke entiteit helaas niet, waardoor de G5 op sectorniveau feitelijk geen civiele (planning)counterpart heeft. Daarnaast zou meer personeel uitgewisseld kunnen worden. Graag had ik in het Force-hoofdkwartier enkele civiele functies gehad, zoals in de U1 (Personeel), U2 (Inlichtingen) en U9 (CIMIC). Andersom had ik graag militaire functies gezien in de Stabilisation & Recovery Division, Human Rights Division en de Board of Inquiry branch. Dit zou betere integratie faciliteren en bovendien meer continuïteit borgen aan de militaire kant.

### **De Europese betrokkenheid**

Bij aanvang van mijn periode waren Zweden, Groot-Brittannië en Duitsland de Europese landen die nog contingenten in de missie hadden. Daarnaast zijn er meerdere Europese

landen, waaronder Nederland, die deelnemen met (kleine) aantallen stafofficieren. Met genoemde bijdrages was het Europese aandeel in de Force ongeveer 9 procent. Een zichtbare bijdrage van Europa als deze, met contingenten dus, hoort in MINUSMA, mede gelet op het strategische belang dat Europa heeft in de Sahel-regio. Naast Afrika zelf is in mijn ogen Europa het eerstvolgende continent met een groot belang aangezien de toenemende instabiliteit in deze regio effecten zal hebben in Europa.

Het is jammer dat Zweden en Groot-Brittannië hun kwalitatief hoogwaardige operationele bijdrages al hebben gestopt en Duitsland in 2024 zijn bijdrage zal terugtrekken. Daarmee verdwijnt de genoemde zichtbare bijdrage van Europa. Het was boeiend om, weliswaar van afstand, de besluitvorming in Europese landen te volgen. Hoewel ik de politieke overwegingen soms kan begrijpen, is het moeilijker te snappen dat Europa niet in staat is een meer gecoördineerde aanpak overeen te komen. Met de toenemende instabiliteit en de verspreiding van het veiligheidsprobleem in de Sahel-regio is er meer dan ooit behoefte aan Europese betrokkenheid ter ondersteuning van de organisaties en de landen in de regio. Daarbij komt bovendien dat vanuit geopolitieke overwegingen een vertrek uit Mali alleen maar meer ruimte biedt aan Rusland.

### De VN

Het imago van de VN-peacekeeping missies is niet altijd positief. Ook in Nederland bespeur ik dat we daarbij zo onze eigen beelden hebben. Na een intensief jaar op het hoogste niveau in de meest ingewikkelde en gevaarlijke VN-missie van dit moment wil ik nuances aanbrenge bij eventueel bestaande vooroordelen. Ja, het is zeker zo dat de VN een bureaucratische organisatie is. Maar dan zeg ik: welke grote organisatie is dat niet? Zowel in onze Nederlandse krijgsmacht als in de NAVO kennen we dat. Daarbij teken ik echter ook aan dat de VN een wereldwijde vertegenwoordiging kent met 193 lidstaten van alle continenten. Zoals in elke

organisatie wil elke lidstaat graag zijn belangen behartigd zien, ook in de bedrijfsvoering van de organisatie. Dat maakt dat er een bepaalde bureaucratie nodig is om dat te waarborgen.

Anderzijds heb ik in de missie veel goede dingen gezien. Met het in 2018 geïnitieerde Action for Peacekeeping<sup>12</sup> plan beoogt de VN peacekeeping-missies effectiever te maken. Het gros van de lidstaten heeft dit omarmd en ook Nederland is een warm pleitbezorger hiervan. Hoewel er zeker nog veel moet gebeuren was ik positief verrast op een aantal punten. Zo heeft de VN veel technologische middelen aangekocht om de beveiliging van kampementen te ondersteunen, zoals camerasystemen en Counter Rocket and Mortar (CRAM)-systemen. Ook zijn de manoeuvre-eenheden voorzien van tactische UAS's en zijn er veel inspanningen op het gebied van Countering-IED, onder andere door de inzet van de United Nations Mine Action Service (UNMAS). De samenwerking is fantastisch en dit helpt echt om risico's te verkleinen. Verder is meer recent een contract gesloten waarmee de Force de beschikking heeft over counter-UAS-middelen. Tot slot is het noemenswaardig dat de VN bezig is met een digitale transformatie ter ondersteuning van de Command & Control. De MINUSCA-missie in de Centraal-Afrikaanse republiek heeft ermee mogen experimenteren en was zeer positief. MINUSMA zal in de loop van 2023 van middelen worden voorzien.

### Leiderschap

Leiderschap op dit niveau, in deze missie en in zo'n multinationale omgeving, brengt wat extra dimensies met zich mee. Ten eerste wordt de aandacht van de hoogste baas hogelijk gewaardeerd. In Nederland zijn we wellicht wat zakelijk geworden, maar in veel andere culturen betekent het veel. Ten tweede was er ook een 'awareness gap', mede vanwege de geografische afstand tussen Bamako en het daadwerkelijke missiegebied. Om deze reden was ik elke week wel ergens op werkbezoek, wat zelfs aan de civiele kant in de regio's enorm op prijs werd gesteld.

Het gaat om creëren van randvoorwaarden zodat mensen hun werk kunnen doen. Dat betekent

<sup>12</sup> Verenigde Naties, 'Action for Peacekeeping (A4P)'. Zie: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>.



Overleg met de CMA-president, Alghabas Ag Intallah. Relaties doen ertoe

FOTO VN

duidelijk zijn in je oogmerk, maar verder is het vooral voorbeeld zijn. De 'tone at the top', die moet blijken uit wat je zegt, maar vooral wat je doet, is van niet te onderschatten waarde. Of het nu gaat om het verbeteren van de civiel-militaire samenwerking, het omgaan met de Malinese strijdkrachten, het benutten van de kracht van multinationaliteit en het omgaan met de gerelateerde uitdagingen, gender, milieu, identificeren en uitwisselen van *lessons learned*, het voortdurend blijven werken aan het mitigeren van risico's door IED's: alle aspecten hebben voortdurende aandacht nodig op leiderschapsniveau, waarbij de 'tone at the top' afstraalt op de hele organisatie.

Als laatste bracht mijn rol als voorzitter van de CTS ook een additionele verantwoordelijkheid om regelmatig aanwezig te zijn in de conflictgebieden. Relaties doen ertoe. Het leiderschap van de SAG's bijvoorbeeld zit niet in Bamako, maar in het noorden van Mali. Zo heb ik in Kidal regelmatig het leiderschap van de CMA ontmoet. Daarnaast was het noodzakelijk om in mijn CTS-rol soms op lokaal niveau te spreken met partijen. De invulling van de rol wordt niet alleen vanuit de inhoud bekeken, maar zeker ook of de CTS-voorzitter een gebalanceerde benadering hanteert jegens de drie partijen.

## Tot slot

Afsluitend wil ik stellen dat het vervullen van de functie als Force Commander MINUSMA een

enorm fascinerende en uitdagende periode was die ik niet had willen missen. In een missie met enorme tijd-ruimtefactoren, schaarste aan middelen, een hoog dreigingsniveau in een asymmetrische en uitermate complexe omgeving, waarin bovendien een veelheid aan ingrijpende ontwikkelingen langskomt en zelfs geopolitieke invloeden een rol spelen, was het voortdurend schaken op het politieke en militair-strategische dek. Daarbij was het zaak de mannen en vrouwen in de Force de juiste dingen te laten doen en zowel effectiviteit als eenheid van inspanning en cohesie te optimaliseren. Ik kijk met een zeer tevreden gevoel daarop terug. De vele nationaliteiten, maar vooral de onderlinge verbondenheid en het universele *soldier's commitment* dragen daaraan bij.

De uitdagingen in de nabije toekomst blijven groot voor Mali. Internationale betrokkenheid, inclusief Europese, blijft van groot belang door geopolitieke overwegingen en omdat het groeiende veiligheids- en humanitaire probleem de gehele Sahel-regio raakt. In de wetenschap dat de Afrikaanse bevolking in de komende 25 jaar verdubbelt, is het duidelijk dat er gevolgen zullen zijn voor Europa. Ook de toekomst van de missie en van peacekeeping in het algemeen is *food for thought*, maar het is ook duidelijk dat niets doen geen optie is. In een tijd waarin meer problemen mondiale effecten hebben, is er een belangrijke rol voor de enige organisatie met wereldwijde vertegenwoordiging, de VN. Het succes van die organisatie staat of valt met betrokkenheid van de lidstaten. ■