

Vergaderjaar 2000–2001

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2000

1. Inleiding/Besluit van de Regering

Op grond van artikel 100 Grondwet en een beoordeling aan de hand van het Toetsingskader delen wij U hierbij mede dat de Regering heeft besloten positief te reageren op het verzoek van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) om Nederlandse militairen ter beschikking te stellen voor de VN-vredesoperatie UNMEE (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea). Dit besluit werd genomen na zorgvuldige afweging van de aandachtspunten uit het Toetsingskader. Op grond van deze afweging zal de Regering voorbereidingen treffen voor de uitzending van een versterkt infanteriebataljon van het Korps mariniers met logistieke ondersteuning van de Koninklijke landmacht, dat in combinatie met een Canadese infanteriecompagnie en een helikoptereenheid van de Koninklijke luchtmacht, voor een periode van maximaal 6 maanden zal worden uitgezonden. Het Nederlands-Canadese contingent zal eind november in het operatiegebied arriveren. Op zeer korte termijn zal een verkenningsmissie naar het operatiegebied vertrekken.

In het onderstaande zullen wij ingaan op het verzoek van de VN, de situatie in Ethiopië en Eritrea, de politieke wenselijkheid van deelname, de risico's en de militaire haalbaarheid.

2. Verzoek SGVN

Nederland is, evenals een groot aantal andere lidstaten, op 27 juni jl. informeel door de VN gepolst over een mogelijke bijdrage aan UNMEE (bijlage 1). U bent hierover ingelicht per brief op 14 juli jl. Ook de «Standby Forces High Readiness Brigade for UN operations», de SHIR-BRIG, waarvan Nederland deel uitmaakt, is door de VN benaderd. De SGVN heeft laten weten UNMEE het liefst evenwichtig op te bouwen: met troepen uit Europa, Afrika en Azië.

3. Totstandkoming UNMEE

In de «Agreement on the Cessation of Hostilities» die Ethiopië en Eritrea op 18 juni jl. te Algiers ondertekenden (bijlage 2), verzochten beide landen de VN toe te zien («monitor») op de uitvoering van de wapenstilstand. Deze voorziet in de vorming van een gedemilitariseerde bufferzone, de «Temporary Security Zone» (TSZ). Nadat beide landen hun verzoek aan de VN hadden bevestigd, was het aan de SGVN om een goed onderbouwd rapport op te stellen en aan de Veiligheidsraad te vragen een vredesoperatie te mandateren (bijlage 3). In het kader van de voorbereidingen hierop opende de SGVN begin juli twee liaisonkantoren in respectievelijk Asmara en Addis Abeba. Het liaisonkantoor in Asmara staat onder leiding van de Nederlandse kolonel Hoogeland, zoals U reeds werd bericht. Verder aanvaardde de Veiligheidsraad – conform de aanbeveling van de SGVN – op 31 juli Resolutie 1312 (bijlage 4) die een snelle ontplooiing van een eerste groep van 100 waarnemers mogelijk maakte. De Veiligheidsraad was het eens met de opvatting van de SGVN dat de kans op hervatting van de vijandelijkheden zou toenemen indien het te lang zou duren voordat de VN ter plaatse zou zijn. In het gebied zijn intussen 58 waarnemers gearriveerd.

In de eerste weken van juli bezocht een uitgebreide VN-verkenningssmissie, onder leiding van de Australische generaal-majoor Ford, de regio (zie bijlage 5). Op basis van de uitkomsten van deze missie presenteerde de SGVN op 9 augustus een rapport aan de Veiligheidsraad (zie bijlage 6), waarin hij de Raad verzocht een vredesoperatie van maximaal 4200 manschappen goed te keuren. De vredesmacht zou moeten bestaan uit drie infanteriebataljons, 220 militaire waarnemers, een mobiele reservecompagnie, een hoofdkwartier, genie-eenheden, ondersteunende eenheden, een medische eenheid en helikopters. Gekozen werd voor een vredesmacht samengesteld uit waarnemers en infanterie-eenheden vanwege de omvang van de bufferzone, de noodzaak van escortes van VN-personeel (cartografische dienst, leden van het Military Coordination Committee, etc.) en de stabiliserende invloed van zichtbaar aanwezige bewapende blauwhelmen. De vredesoperatie zou worden uitgevoerd onder Hoofdstuk VI van het Handvest, dat wil zeggen vredebewarend en niet afdwingend, dus met instemming van partijen. UNMEE is geen Hoofdstuk VII-operatie, aangezien «peace-enforcement» missies plaatsvinden *zonder* instemming van partijen en worden gekenmerkt door de mogelijkheid van operaties hoger in het geweldsspectrum.

Op 15 september jl. aanvaardde de Veiligheidsraad unaniem Resolutie 1320 (zie bijlage 7), waarin de aanbevelingen van de SGVN vrijwel integraal werden overgenomen. UNMEE is een «monitoring mission», waarbij door de fysieke aanwezigheid van blauwhelmen op de grond een gunstig klimaat wordt geschapen voor het vredesproces. Het mandaat van UNMEE bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het monitoren van het staakt-het-vuren;
- Het ondersteunen, waar van toepassing, bij het verzekeren van de naleving van de veiligheidsafspraken van beide landen (het gaat hierbij om technisch advies);
- Het monitoren en verifiëren van de terugtrekking van Ethiopische troepen tot de lijn van 6 mei 1998;
- Het monitoren van de Ethiopische posities na terugtrekking;
- Het gelijktijdig monitoren van de posities van het Eritrese leger, dat zich dient terug te trekken tot 25 kilometer afstand van de Ethiopische troepen;
- Het monitoren van de bufferzone ter naleving van het staakt-het-vuren;
- Het voorzitten van het Military Coordination Committee (MCC) dat door VN en Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) zal worden

- opgericht. (Het MCC vervult ten aanzien van de militaire aangelegenheden in de veiligheidszone een liaisontaak);
- Het coördineren en assisteren van humanitaire mijnenruimactiviteiten in de bufferzone en aansluitende gebieden;
- Het coördineren van de activiteiten van de missie met humanitaire activiteiten van de VN of andere organisaties in de bufferzone.

Het mandaat van UNMEE is gebaseerd op Hoofdstuk VI van het VN-Handvest. In de Resolutie wordt echter eenmaal verwezen naar Hoofdstuk VII van het Handvest. Deze verwijzing heeft betrekking op het VN-wapenembargo tegen Ethiopië en Eritrea (een embargo valt per definitie onder Hoofdstuk VII). De Resolutie maakt twee uitzonderingen op het wapenembargo, namelijk ten aanzien van de import van wapens en ander materieel door UNMEE en de import van materieel noodzakelijk voor de ontmijningsactiviteiten van de «UN Mine Action Service». Het toezicht op de naleving van het wapenembargo is een zaak van de internationale gemeenschap; UNMEE zelf heeft hierin geen rol.

Na de ontplooiing van de vredesmacht zal de VN het demarcatieproces ter hand nemen (de aanwezigheid van UNMEE schept hiervoor de voorwaarden, maar de missie heeft hierin zelf geen taak); de uitkomsten hiervan zullen aan de partijen worden voorgelegd. Beide partijen hebben ermeê ingestemd dat, indien dit proces niet tot het gewenste resultaat leidt, zal worden overgegaan tot internationale arbitrage. Het mandaat van UNMEE zal eindigen, zo is expliciet in de resolutie vastgelegd, zodra het proces van vaststelling en afbakening van de grens is voltooid. Parallel hieraan zullen de proximity talks (bemiddelingsgesprekken) worden voortgezet. Het mandaat geldt voor een initiële periode van zes maanden, waarna de Veiligheidsraad bij gelijkblijvende omstandigheden zal besluiten het mandaat te verlengen. Bij dit besluit zal worden meegewogen in hoeverre de partijen voortgang hebben geboekt met de vredesregeling.

Nederland heeft als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad de nodige invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming ten aanzien van de operatie. Nederland heeft hierbij met name aandacht besteed aan het karakter van de Rules-of-Engagement (RoE's), zoals aangegeven in paragraaf 11. Essentiële uitgangspunten hierbij waren dat het mandaat goed en helder diende te worden geformuleerd en de resolutie UNMEE in staat zou moeten stellen het mandaat effectief uit te voeren. Er zijn voorzieningen getroffen om te verzekeren dat de Nederlandse invloed op de besluitvorming rond UNMEE ook na 31 december, als het de Veiligheidsraad na twee jaar zal verlaten, zal worden gehandhaafd. Informele bijeenkomsten van de Veiligheidsraad worden vooraf gegaan door een bijeenkomst van het Secretariaat van de VN en de Veiligheidsraad met de troepenleverende landen. Tijdens deze bijeenkomsten ontvangen de troepenleverende landen dezelfde briefings als de Veiligheidsraad en bestaat de mogelijkheid de eigen gezichtspunten aan de Raad kenbaar te maken. Om de Nederlandse belangen te dienen zal de eerste ondergetekende een Ambassadeur in Bijzondere Dienst voor Ethiopië en Eritrea aanstellen, die contacten zal onderhouden met alle bij het vredesproces betrokken regeringen en organisaties (VN, OAE, EU).

Bij de totstandkoming van UNMEE moet worden bedacht dat de VN lessen heeft getrokken uit het verleden. Dit blijkt alleen al uit de rapporten van de SGVN over Srebrenica en Rwanda, die zeer kritisch zijn over het optreden van de VN in deze periode. De huidige SGVN heeft – ook met het Brahimi-rapport – een proces op gang gebracht dat, te beginnen bij UNMEE, zal leiden tot effectievere vredesoperaties. Het mandaat is zorgvuldig afgestemd op de aard van het conflict; de aansturing door de VN

en de RoE's zullen verbeterd zijn ten opzichte van vredesoperaties in het verleden. De Nederlandse Regering juicht deze ontwikkeling toe.

Ook Nederland heeft lessen getrokken uit ervaringen met vredesoperaties in het verleden, zoals UNPROFOR. Deze lessen moeten echter worden toegepast met begrip voor de verschillen tussen UNPROFOR destijds en UNMEE nu:

- UNMEE zal bijdragen tot de oplossing van een interstatelijk conflict; de VN-troepen opereren niet in een situatie van burgeroorlog.
- UNMEE treedt op in een klassieke Hoofdstuk VI-situatie, de situatie waarmee UNPROFOR geconfronteerd werd in het voormalige Joegoslavië was uiterst complex.
- Het behoeft geen reden tot zorg te zijn dat er tot dusver slechts sprake is van een staking van de vijandelijkheden tussen Ethiopië en Eritrea (zie bijlage 2) en niet van een vredesovereenkomst. Het staakt-het-vuren is neergelegd in een overeenkomst en het is gebruikelijk dat de VN – in afwachting van een werkelijke vredesregeling – toeziet op de naleving van een dergelijke overeenkomst.
- De leiders in Eritrea en Ethiopië stellen zich coöperatief op tegenover de internationale gemeenschap, wat niet het geval was bij UNPROFOR.
- UNMEE werkt met het klassieke en beproefde concept van een gededemilitariseerde bufferzone, niet met «safe areas» waarin de burgerbevolking werd geconcentreerd.
- De bevelslijnen zijn in UNMEE, in vergelijking met UNPROFOR, meer direct en worden niet gehinderd door «dubbele sleutels» (zie paragraaf 12).

Ook de situatie destijds in Rwanda, waar UNAMIR in 1994 in de problemen kwam, is niet te vergelijken met die in Ethiopië en Eritrea nu. UNAMIR werd in Rwanda geconfronteerd met genocide van grote delen van de bevolking. De strijd werd niet uitgevochten tussen staande legers, maar het geweld was etnisch van aard en richtte zich tegen de burgerbevolking. De oorlog tussen Eritrea en Ethiopië was daarentegen een conventionele oorlog, waarbij het geweld niet tegen de burgerbevolking gericht was. Ook was er in het geval van UNAMIR niet sprake van een helder, uitvoerbaar mandaat en had de vredesmissie ook niet de juiste omvang gekregen.

4. Politieke situatie in Ethiopië – Eritrea

a. Oorzaak conflict

Na de vreedzame afscheiding van Eritrea in 1993 onderhielden Ethiopië en Eritrea aanvankelijk «broederlijke» betrekkingen: beide leiders hadden immers samen gevochten tegen het toenmalige Ethiopische regime van Mengistu. Zij golden als boegbeelden van het «nieuwe» leiderschap in Afrika. Economische en politiek-militaire belangenverschillen, prestige-strijd en onenigheid over de loop van de onderlinge grens gaven aanleiding tot toenemende spanningen tussen beide landen. De directe aanleiding voor de openlijke vijandelijkheden in 1998 vormde het grensconflict. De grens tussen beide landen was niet definitief vastgelegd tijdens de onafhankelijkheid. Afgesproken werd om de demarcatie op een later tijdstip te regelen; er werd een grenscommissie ingesteld. In 1997 vonden enkele grensincidenten plaats, die pas later na het openlijk uitbreken van het conflict, naar buiten werden gebracht. Volgens Eritrea had Ethiopië steeds kleine gebieden overgenomen en het Eritrees lokaal bestuur gesommeerd het gebied te verlaten. Met een zekere regelmaat deden zich schermutselingen voor en beschuldigden beide partijen elkaar van schending van elkaars grondgebied.

Beide landen behoren tot de armste ter wereld, maar werden tot 1998 gezien als bakens van stabiliteit en groei. Het conflict over de grens vormde weliswaar de directe aanleiding voor de openlijke vijandelijkheden, maar ook de verslechterende economische betrekkingen droegen bij aan een vergroting van de spanningen tussen beide landen. Door de onafhankelijkheid van Eritrea werd Ethiopië een «landlocked country» en voor de doorvoer van de export grotendeels afhankelijk van Eritrese havens, waaronder die van Assab aan de Rode Zee. Het «kleine» Eritrea profiteerde van deze situatie, tot ongenoegen van Ethiopië. De spanningen liepen op toen Eritrea in 1997 besloot een eigen munteenheid te introduceren. Na de invoering van deze Eritrese munt verlegde Ethiopië haar handel stapsgewijs naar Djibouti, waardoor deze haven overbelast raakte. Beide landen ondervonden hiervan verstrekkende economische gevolgen. In mei 1998 namen de incidenten aan de grens toe. Toen enkele Eritrese officieren werden gedood, trok Eritrea tien kilometers Ethiopië binnen. Het conflict escaleerde snel en leidde binnen drie weken tot wederzijdse bombardementen. Ondanks bemiddelingspogingen van de OAE, de VS en Rwanda braken begin 1999 de eerste hevige grondgevechten rond Badme en later Zalambessa uit. Medio 1999 raakte het conflict in een patstelling en hervatten beide partijen de onderhandelingen onder leiding van de OAE. Deze mislukten echter.

Op 12 mei van dit jaar begon Ethiopië – ondanks sterke internationale druk van onder andere de VS en een missie van de Veiligheidsraad – wederom een grootschalig militair offensief, dat aanzienlijke terreinwinst opleverde. De Amerikaanse Speciale Gezant Lake, die sinds een jaar betrokken is als bemiddelaar, voerde een intensieve pendeldiplomatie met beide partijen. De Verenigde Staten hebben zich zeer duidelijk gecommitteerd aan herstel van de vrede. Na bemiddeling door de OAE tekenden beide landen op 18 juni jl. een staakt-het-vuren overeenkomst. Sedertdien is het rustig langs de frontlijn. Er is wel melding gemaakt van kleinschalige incidenten (mijnongelukken), maar er zijn geen grootschalige confrontaties meer geweest (zie bijlage 8). De bittere balans van deze oorlog: mogelijk honderdduizend dodelijke slachtoffers en zeker een miljoen ontheemden.

b. Nieuwe fase in het vredesproces

Met de herovering door Ethiopië van de betwiste gebieden is het conflict een nieuwe fase ingegaan. In deze nieuwe fase vertonen partijen een ander gedrag dan in de vorige fase (mei 1998 – mei 2000).

Politiek gezien zitten beide regeringen redelijk stevig in het zadel. Beide partijen ontlenen hun politieke legitimiteit deels aan hun omverwerping van het vorige Ethiopische militaire regime, de zogenaamde «Dergue». Die legitimiteit zal ondermijnd worden naarmate het gedrag meer op dat van het voorgaande regime gaat lijken. De Dergue slaagde er niet in een decennialange burgeroorlog in Eritrea tot een einde te brengen. Minister-President Meles Zenawi van Ethiopië noch President Isayas Afewerki van Eritrea zien uit naar het instandhouden van een beleid dat vergelijkbaar is met dat van het vorige regime.

Een gevoelig punt in de bilaterale relaties betrof de uitzetting van elkaars onderdanen. Na een heftige propagandastrijd tussen beide landen, actieve bemoeienis van het Internationale Rode Kruis en een succesvolle missie van de Amerikaanse Gezant Bogosian, lijkt deze zaak thans in relatief goede banen te verlopen. Van Ethiopische zijde wordt dit bevestigd. Het Internationale Rode Kruis in Asmara bericht dat het geen problemen heeft met het verkrijgen van toegang tot krijgsgevangenen, Ethiopische

gedetineerden en betrokkenheid bij de uitzetting en vrijwillige terugkeer van Ethiopiërs vanuit Eritrea.

De economische situatie in beide landen is echter verontrustend. De kosten van het conflict, en de wederopbouw, zijn niet te dragen voor de economieën van beide landen. Er zal al een enorme inspanning geleverd moeten worden om tot herstel van de aangerichte schade te komen. Dit lijkt voor beide partijen thans een grotere prioriteit dan het oorspronkelijke conflict. De Ethiopische deviezenreserves zijn geslonken tot ongeveer 1 tot 2 maanden importen. Het overheidstekort is gestegen tot ongeveer 14% van het BNP. Het tekort op de betalingsbalans bedraagt ongeveer 10% van het BNP. Door deviezenrestrictie is de koers van de Ethiopische munt op peil gehouden, de vraag is echter hoe lang dit niveau gehandhaafd kan blijven. Ook voor Eritrea zijn de economische consequenties van het conflict aanzienlijk. De handel met Ethiopië is stil komen te liggen, transitohandel via de havens van Massawa en Assab is drastisch teruggelopen, de productieve arbeidskrachten zijn opgeroepen hun dienstplicht in het leger te vervullen en de bezetting (sinds juni) van grote delen van het land door Ethiopië maakt grote gebieden productief landbouwland onbereikbaar voor veel Eritreërs. De slechte economische situatie en de tol die de oorlog heeft geëist, leidden vooral in Eritrea tot oorlogsmoeheid.

Na de ondertekening van het staakt-het-vuren hebben de proximity-talks tussen Ethiopië en Eritrea in Washington in juli jl. een agenda voor de volgende ronde opgeleverd: compensatie, demarcatie en de definitieve vredesregeling. De OAE heeft besloten het voortouw bij deze onderhandelingen in handen te laten van haar voormalige voorzitter, de Algerijnse president Bouteflika, die in juni beide partijen wist te overtuigen tot het tekenen van het staakt-het-vuren. De OAE en de Algerijnse onderhandelaars hebben besloten een pauze in de vredesonderhandelingen in te lassen. Deze lijkt een goede uitwerking te hebben op de onderhandelingsbereidheid van beide partijen. Het heeft beide partijen tijd gegeven om zich nog eens te bezinnen op hun posities in de onderhandelingen. Het heeft bij hen ook het bewustzijn versterkt dat ze op de lange termijn op elkaar aangewezen zijn.

Bovengenoemde bezinning op hun posities en de zorgwekkende economische en humanitaire situatie in beide landen hebben er onder meer toe geleid dat de aandacht van beide partijen thans verschoven is van oplossing van het geschil met militaire middelen naar de politiek-economische agenda.

c. Internationale druk

De politieke aandacht voor het conflict van de internationale gemeenschap en de druk die op beide landen is uitgeoefend door de bevrozing van de hulp van een groot aantal landen en internationale organisaties, hebben indirect bijgedragen tot een andere opstelling van beide landen. Parallel aan de ontplooiing van UNMEE zal Nederland de structurele ontwikkelingsrelatie met Ethiopië en Eritrea stapsgewijs hervatten. U werd hierover geïnformeerd per brief van 11 september jl. De bevrozing van de OS-middelen blijft in eerste instantie gehandhaafd, maar bij positieve ontwikkelingen zal de hulp geleidelijk worden hervat. IJkpunten hiervoor zijn het respect voor het staakt-het-vuren, de aankomst van waarnemers, de ontplooiing van UNMEE, de terugtrekking uit bezette gebieden en het tekenen en uitvoeren van een vredesakkoord of het anderszins ontstaan van een duurzame vrede. Daarnaast zijn er ijkpunten op het gebied van goed economisch en algemeen bestuur, zoals een transparant maken van de defensiebegrotingen en een daling van de defensie-uitgaven, voorzover niet demobilisatie betreffend. Hiermee wordt voor Ethiopië en

Eritrea een impuls gecreëerd voor medewerking aan UNMEE. Met deze opstelling bevindt Nederland zich in goed gezelschap van vele andere donoren, zoals het VK, Duitsland, Zweden, Noorwegen, Oostenrijk en Finland. Ook de Europese Commissie staat achter deze handelswijze. Er wordt overigens zeer nauwlettend op toegezien dat er een goed evenwicht blijft bestaan in de ontwikkelingsrelaties met beide landen; de bovengenoemde ijkpunten gelden dan ook in gelijke mate voor beide landen. Hierbij moet worden aangetekend dat dit op zich niet eenvoudig zal zijn, ook omdat hierbij de perceptie van Ethiopië en Eritrea een rol speelt.

Daarnaast heeft Nederland in de Veiligheidsraad voortdurend aandacht gevraagd voor het vredesproces tussen Ethiopië en Eritrea. Nederland is voornemens tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Veiligheidsraad in november a.s. in het bijzonder aandacht te besteden aan Ethiopië en Eritrea. Ook in andere fora zal Nederland de problematiek aan de orde stellen. Zoals reeds gemeld (p. 4) zal tevens een Ambassadeur in Bijzondere Dienst voor Ethiopië en Eritrea worden benoemd.

Hoewel dit geen taak is van UNMEE, zal Nederland in de verdere discussie in de Veiligheidsraad met klem aandacht blijven vragen voor de voorkoming van herbewapening door Ethiopië en Eritrea, waarvan volgens sommige bronnen nu op het terrein van munitie sprake is. Nederland zal er – nationaal en via de VN, alsmede het IMF en de Wereldbank – bij beide landen op aandringen hun defensiebegroting transparant te maken en de daling van de uitgaven door het IMF te laten controleren. Uiteraard zal ruimte moeten blijven voor ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR). Nederland heeft bij UNDP en de Wereldbank aan de bel getrokken, opdat er zo spoedig mogelijk een DDR-programma komt. Ook zal Nederland in de Veiligheidsraad blijven aandringen op een volledige implementatie van het bij Resolutie 1298 van 17 mei jl. ingestelde wapenembargo tegen beide landen.

De Regering is voornemens een Ambassade te openen in Asmara, teneinde de situatie in het gebied nauwlettend te kunnen volgen en de nodige invloed op het vredesproces te kunnen aanwenden. Aan de Ambassade zal tijdelijk een defensie-attaché worden toegevoegd.

d. Humanitaire hulp

Het conflict heeft geleid tot ernstige humanitaire nood in met name de grensgebieden van beide landen, waarin 32 opvangkampen 600 000 ontheemden op het bestaansminimum overleefden. Voor de ontheemden die als gevolg van het acuut oploeiende militaire geweld van het Ethiopische leger op de vlucht sloegen, met achterlating van alle bezittingen, moest elders, buiten het directe conflictgebied, opvang gecreëerd worden. De gevolgen van het conflict werden nog eens verhevigd door de droogte die de gehele Hoorn van Afrika treft, waardoor een nog nijpender gebrek aan voedsel ontstond zowel voor de categorie ontheemden als voor de rest van de bevolking in beide landen.

Nederland heeft in de periode van bevriezing van reguliere OS-fondsen in 2000 substantiële humanitaire hulp aan beide landen geboden. Nederland heeft aan beide categorieën slachtoffers hulp ter beschikking gesteld. Deze hulp is gebaseerd op een zorgvuldig gehanteerde «evenhandedness»-benadering, opdat geen ongewenste politieke signalen worden gegeven en de neutraliteit van Nederland in het conflict benadrukt wordt. De hulp bedroeg voor beide landen ongeveer f 20 miljoen. Deze bestaat uit een combinatie van voedsel en niet-voedselhulp via de gespecialiseerde VN-organisaties en internationale NGO's. De NGO's werden inge-

schakeld waar deze met behulp van hun bestaande lokale netwerk snel voedselhulp lokaal konden aankopen en/of sneller dan de VN ter plaatse konden krijgen. Voor Eritrea lag het accent op gediversifieerde hulp aan ontheemden (inclusief tenten en dekens); voor Ethiopië werd, gezien de hoge aantallen droogteslachtoffers, meer hulp in de vorm van voedselhulp geboden.

e. Verwachte opstelling in de toekomst

In tegenstelling tot het verleden lijkt er thans een klimaat voor vrede tussen beide landen te zijn ontstaan. De recente uitspraken van Minister-President Meles en President Isayas (in New York) komen opvallend overeen. Beide landen streven naar een spoedige zichtbaarheid van de militaire waarnemers, vervolgens een spoedige ontplooiing van UNMEE en een uiteindelijke vredesregeling. Zij werken mee aan de voorbereidingen voor de ontplooiing van UNMEE. De samenwerking tussen de UNMEE-waarnemingsmissie en de OAE is goed te noemen. Bij Ethiopië en Eritrea valt een constructieve opstelling ten aanzien van het vredesproces te constateren. De Eritrese autoriteiten verlangen naar vrede en de bevolking heeft genoeg van het conflict, hetgeen ook geldt voor de Eritreërs in de diaspora. Het wapenstilstandsakkoord is niet alleen getekend, het houdt ook stand. Beide legers zijn gedisciplineerd en ondergeschikt aan de politieke leiding in respectievelijk Addis Abeba en Asmara.

De Amerikaanse Speciale Gezant Lake (die tevens Amerikaanse «National Security Advisor» is geweest) is ervan overtuigd dat de kans op het uitbreken van vijandelijkheden tijdens de vredesoperatie uitermate klein is. Zou de samenwerking tussen beide landen in die periode vastlopen, dan zouden beide naar alle waarschijnlijkheid langs diplomatieke weg het vertrek van UNMEE willen bewerkstelligen. Over de kansen binnen afzienbare tijd een vredesakkoord te bereiden is Lake gematigd optimistisch, al sluit hij niet uit dat beide landen toch nog in een «cycle of inability to make a deal» terecht zouden komen. Op de langere termijn zou er echter zeker een vredesakkoord komen. Volgens Lake is het voor beide leiders een erezaak zich aan hun woord te houden. Zij hebben zich tot nu toe conscientieus aan het staakt-het-vuren gehouden, ondanks de wederzijdse antipathie en ondanks de spanningen over gedwongen uitwijzingen van elkaars burgers.

f. Vervolg vredesbesprekingen

In New York hebben beide partijen in gesprekken met onder meer de eerste ondergetekende, de Amerikaanse Assistant Secretary of State Rice en de Speciale EU-Gezant Serri aangegeven de vredesbesprekingen zo spoedig mogelijk te willen hervatten. Met de toegang van het Internationale Rode Kruis in beide landen (waar onder de kampen en de bezette gebieden in Eritrea) is het geschilpunt over de humanitaire situatie in die mate opgelost, dat de besprekingen hervat kunnen worden. Waarschijnlijk zullen de VS een belangrijke rol vervullen in deze besprekingen. Naar verwachting zal de Algerijnse President Bouteflika spoedig het signaal geven de vredesonderhandelingen te hervatten. Aansluitend zal zijn onderhandelaar langs beide partijen gaan om te informeren naar hun wensen wat betreft vorm, organisatie, agenda en werkwijze van deze onderhandelingen. Het streven is er waarschijnlijk op gericht om op de volgende OAE-top (Lusaka, juli 2001) met een substantieel resultaat tevoorschijn te komen.

De ontplooiing van UNMEE zal dit proces kunnen versterken. Immers, door de zichtbare aanwezigheid van blauwhelmen op de grond en door de aanvang die kan worden gemaakt met de demarcatie van de grens zal er

een zekere rust ontstaan, waardoor het politieke vredesproces nieuw elan zal kunnen krijgen. De proximity talks zullen kunnen worden hervat. Internationale druk zal hier verder aan bijdragen. Behalve de OAE (President Bouteflika van Algerije) zijn ook de EU (Speciale Gezant Serri) en de VS hierbij betrokken. De Verenigde Staten zijn steeds nauw betrokken geweest bij het herstel van de vrede tussen Ethiopië en Eritrea en ondersteunen het OAE-proces volledig. De VS hebben reeds aangegeven dat hervatting van de proximity-talks op ministerieel niveau (Buitenlandse Zaken of Defensie) in Washington deze maand mogelijk is.

5. Toetsingskader

Tegen de tot dusver geschetste achtergrond hebben wij het verzoek van de SGVN om deel te nemen aan UNMEE beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten van het Toetsingskader. Op basis van een afweging van de politieke wenselijkheid, de risico's en de militair-operationele elementen uit het Toetsingskader komen wij tot een positief oordeel omtrent Nederlandse deelname.

6. Politieke wenselijkheid

De eerste vraag die volgens het Toetsingskader moet worden beantwoord zodra een voor Nederland relevant verzoek om uitzending van militairen aan de orde is, betreft de politieke wenselijkheid. Ethiopië en Eritrea hebben aangegeven de onderhandelingen over een vredesakkoord – waarvan de demarcatie van de grens een belangrijk onderdeel is – constructief te zullen benaderen. De zichtbare aanwezigheid van VN-troepen zal – ook volgens de partijen – hernieuwde vijandelijkheden helpen voorkomen en een gunstig klimaat scheppen voor de vredesbesprekingen. De operatie wordt gezien het bovenstaande zeker haalbaar en zinvol geacht.

Het Nederlandse belang bij de internationale rechtsorde is vastgelegd in artikel 90 van de Grondwet, wordt specifiek genoemd in het Toetsingskader en vormt één van de centrale doelstellingen van het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid. Het gaat hier niet alleen om een ideëel streven maar ook om een nationaal belang. In concreto zou de internationale rechtsorde als volgt worden gediend:

Het positioneren van UNMEE tussen de troepen van Ethiopië en Eritrea is essentieel voor de ondersteuning van het vredesproces. De zichtbare aanwezigheid van bewapende blauwhelmen op de grond zal voldoende rust creëren om het proces van politieke en economische vooruitgang te faciliteren. De ontplooiing van UNMEE zal bijdragen aan het beëindigen van het gewapende conflict tussen Ethiopië en Eritrea, wat ten goede zal komen aan de schrijnende humanitaire situatie in beide landen. Er zijn mogelijk honderdduizend dodelijke slachtoffers en honderdduizenden vluchtelingen. Beide landen zullen in staat worden gesteld de defensie-uitgaven substantieel te verlagen en zich op de zo noodzakelijke ontwikkeling te richten. Voorts zullen de vluchtelingen die zich in kampen bevinden, kunnen terugkeren naar hun woonomgeving en daarmee een positief effect hebben op de agrarische productie. Ook de vluchtelingenstroom naar Europa zal afnemen, waardoor ook het aantal vluchtelingen dat zich in Nederland kan melden, afneemt.

De Hoorn van Afrika wordt al decennia lang geteisterd door instabiliteit, met name in Soedan en Somalië. Het conflict tussen Ethiopië en Eritrea heeft een destabiliserende uitstraling gehad op de conflicten in de buurlanden. UNMEE zal aan de beëindiging van het conflict tussen Ethiopië en Eritrea en daarmee de vrede en stabiliteit in de Hoorn van Afrika bevor-

deren. Een Nederlandse deelname past binnen het Afrikabeleid van de Regering, dat er ook op is gericht het aantal destabiliserende conflicten op dit continent waar mogelijk terug te dringen.

Nederland heeft speciale banden met beide landen, voornamelijk vanwege een lange relatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Naast deelname aan UNMEE steunt Nederland het vredesproces door een financiële bijdrage aan het VN Trust Fund voor de demarcatie van de grens en is Nederland bereid financieel aan OAE-waarneming van het bestand bij te dragen.

Nederland heeft een – eveneens in het Toetsingskader omschreven – «groot belang bij het goed functioneren en geloofwaardig optreden van de instellingen die het kader vormen voor onze veiligheid en sociaal-economische ontwikkeling, zoals de VN». Bij een toenemend beroep op de VN voor operaties in Afrika en op het moment dat de SGVN zelf tracht de VN effectiever te maken op het terrein van vredesoperaties (Brahimi-rapport) zou een weigering van Nederland aan UNMEE deel te nemen dit proces negatief beïnvloeden.

7. Risico's

De analyse van de militaire risico's is gebaseerd op onderzoek van de Militaire Inlichtingendienst (MID), rapportage van ambassades en de Nederlandse liaisonfunctionaris in Asmara, kolonel Hoogeland, en informatie van zusterdiensten van de MID. Op grond van deze analyse is de Regering van mening dat de risico's voor Nederlands VN-personeel in UNMEE, mede gezien de bovengenoemde belangen, militair-operationeel verantwoord zijn. De conclusies van de risicoanalyse corresponderen met die van andere landen, waaronder de VS, Italië, Frankrijk en Canada. Een risicoanalyse is per definitie een momentopname. De Regering volgt de situatie echter van dag tot dag en wordt hierbij geholpen door bondgenoten. De risicoanalyse zal steeds geactualiseerd worden. Met het oog hierop zijn afspraken met andere landen gemaakt over het ter beschikking stellen van hun inlichtingen («intelligence-sharing»). Indien de risico's drastisch zouden toenemen, zal de Regering het besluit tot deelname aan UNMEE heroverwegen en de Kamer hiervan op de hoogte stellen.

De situatie in Ethiopië en Eritrea is niet te vergelijken met die op de Balkan, in de Democratische Republiek Congo of Sierra Leone. UNMEE wordt ingezet om bij te dragen aan de beëindiging van een interstatelijk conflict; er is geen sprake van een burgeroorlogachtige situatie en er zijn geen «warlords». Van de enkele kleine, en vaak weinig actieve, gewapende oppositionele groeperingen in de bufferzone lijkt op dit moment nauwelijks dreiging uit te gaan. De twee relevante oppositiebewegingen – Eritrean Liberation Front en Eritrean Islamic Jihad – zijn zwak en weinig georganiseerd. In het conflict hebben zij zich afzijdig gehouden. De Ethiopische en Eritrese strijdkrachten zijn gedisciplineerd en er bestaan geen duidelijke anti-Europese of specifiek anti-Nederlandse sentimenten. Zo is uit de gesprekken van de eerste ondergetekende met zijn Ethiopische en Eritrese collega's gebleken dat beide partijen een Nederlandse deelname aan UNMEE zouden verwelkomen. De kans wordt klein geacht dat Nederlandse militairen slachtoffer worden van individuele daden van agressie, chicanes of van gijzelnemingen. Wel zal de missie zich bewust moeten zijn van de gevoeligheden van beide partijen.

Voorts is sprake van enkele risico's die hieronder worden beschreven:

a. Het uitblijven van overeenstemming tussen de partijen over modaliteiten

Twee elementen uit het wapenstilstandsakkoord van 18 juni jl. zouden kunnen leiden tot een verhoogd risico, indien beide partijen hierover vóór ontplooiing van de UNMEE-vredesmacht geen overeenstemming hebben bereikt:

- de precieze afbakening van de grenzen van de Temporary Security Zone (TSZ). Voor het doel van de missie bestaat er voldoende overeenstemming tussen de partijen over de afbakening van de TSZ. In die gevallen waar de precieze loop van de TSZ betwist wordt, zal UNMEE met de nodige omzichtigheid opereren. Aangezien de legers van beide partijen een afstand van 25 kilometer tot elkaar moeten bewaren, conform het wapenstilstandsakkoord, zal er een bufferzone ontstaan waarop UNMEE toezicht zal houden. Ook bij andere vredesoperaties in het verleden (zoals UNTSO en UNIFIL) is gebleken dat een monitoringmissie, indien er geen overeenstemming over grenslijnen bestaat, wel degelijk kan opereren zonder onverantwoorde risico's.
- de aanwezigheid van Eritrese milities in de TSZ na de ontplooiing van UNMEE. De TSZ bevindt zich aan de Eritrese kant van de grenslijn uit 1998. In dit gebied zijn tijdens de gevechten verwoestingen aangericht en zal, hoewel het gebied dunbevolkt is, het bestuur en de infrastructuur hersteld moeten worden. Voor het herstel van het gezag is de aanwezigheid van de Eritrese milities noodzakelijk (dit zijn lichtbewapende ordebevarende, politionele eenheden). Deze waren ook vóór het uitbreken van de strijd in beperkte mate aanwezig. Ethiopië heeft laten weten niet meer te kunnen instemmen met de aanwezigheid van deze milities, ondanks een expliciete verwijzing hiernaar in het wapenstilstandsakkoord. De OAE heeft voorgesteld de zaak op te lossen in de Military Coordination Commission van UNMEE, waarin militaire zaken tussen partijen worden besproken in aanwezigheid van de OAE en onder voorzitterschap van de Force Commander van UNMEE. Het probleem kan echter ook op politiek niveau worden opgelost zodra de Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN is aangedreden. Er zal bij de Eritrese autoriteiten op aangedrongen moeten worden dat de milities onder eenduidig aanspreekbaar gezag geplaatst worden. Het is niet wenselijk dat de VN het gezag in de TSZ overneemt: het betreft een monitoringmissie waarbij de partijen zelf verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke oplossing. Bovendien zou dan één van de partijen worden bevoordeeld (Ethiopië), terwijl UNMEE juist onpartijdig moet blijven. Aangezien het om een beperkt aantal militieleden gaat en zij zullen fungeren als ordehandhavende troepen van de Eritrese autoriteiten, hoeft dit geen problemen op te leveren voor UNMEE.

Indien beide partijen geen overeenstemming bereiken over deze elementen, hoeft dat niet te leiden tot een vertraging van de ontplooiing van UNMEE. De risico's die uit het gebrek aan overeenstemming voort kunnen komen, worden niet van dien aard geacht dat zij ontplooiing in de weg hoeven staan. Het oplossen van geschilpunten tussen Ethiopië en Eritrea behoort niet tot de taken van UNMEE zelf.

b. Een (al dan niet plaatselijke) hervatting van vijandelijkheden tussen beide partijen

De kans op hervatting van vijandelijkheden tussen beide partijen is afhankelijk van de onderhandelingsresultaten en is het grootst in de periode voorafgaande aan de ontplooiing van UNMEE. Beide partijen stellen zich echter positief op. De kans op hervatting wordt thans gering geacht mede vanwege de internationale druk en de ontplooiing van UNMEE. De zicht-

bare aanwezigheid van gewapende blauwhelmen, die gestationeerd worden op verzoek van beide partijen, zal stabiliserend werken. Ethiopië en Eritrea lijken een wil tot vrede te hebben en de aandacht te verschuiven van de politieke naar de economische agenda. Tot op heden hebben zij het bestand, behoudens enkele incidenten, nageleefd. In de planning zal met de mogelijkheid van hervatting van de vijandelijkheden rekening worden gehouden.

In geval van grootschalige vijandelijkheden of rechtstreekse bedreiging heeft UNMEE noch het mandaat, noch de middelen om de partijen tot de orde te roepen. In dat geval ontvalt de basis aan UNMEE. Afhankelijk van de omvang van de dreiging kan worden besloten tot een terugtrekking (verplaatsing naar een gebied buiten de dreiging) of extractie (verplaatsing naar buiten het inzetgebied). Gelet op het risico-gehalte van de missie en de geringe kans op een extractie-operatie bestaat er geen aanleiding een speciale «extraction force» te formeren.

Mocht de strijd tussen partijen onverhoopt worden hervat, kan een snelle veilige terugtrekking van UNMEE logistiek een moeilijke opgave worden, hoewel UNMEE geen doelwit zal worden. Aangezien een dergelijke hervatting het resultaat zou zijn van het vastlopen van de vredesbesprekingen, zullen de hierbij betrokken VN-functionarissen in staat zijn dreigende ontwikkelingen vroegtijdig te signaleren. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van de «intelligence» van bevriende landen. Nadat het Nederlandse besluit tot deelname aan de VN is medegedeeld, zullen met de – nog te benoemen – Force Commander heldere beslismomenten moeten worden vastgesteld waaronder de inzet van UNMEE wel of niet kan worden voortgezet. Indien de noodzaak voor een extractie zich voor zou doen dan is internationale steunverlening onontbeerlijk. De nationale capaciteit voor extractie is beperkt. Er zal echter een groot aantal NAVO-staten deelnemen aan UNMEE (België, Canada, Denemarken, Frankrijk, Italië, Polen, Spanje; ook de VS hebben dit voornemen), die gezamenlijk over een grote hoeveelheid (lucht-) transportcapaciteit beschikken. De tweede ondergetekende heeft hierover op 25 september jl. gesproken met zijn Amerikaanse collega Cohen; de Minister-President en eerste ondergetekende spraken op 28 september met President Clinton. Op grond van deze contacten heeft de Regering de overtuiging dat als de nood aan de man komt, op Amerikaanse bijstand kan worden gerekend. Het vertrouwen wordt verder versterkt door het feit dat de VS voornemens zijn een aantal militaire waarnemers te leveren en hebben toegezegd de situatie in het gebied nauwlettend te volgen. De VS zullen in dit kader samenwerken met de NAVO-partners. Inmiddels worden concrete plannen uitgewerkt door de Amerikaanse regionale commandant, die ook opdracht heeft gekregen zorg te dragen voor afstemming terzake met de Nederlandse planners.

c. De aanwezigheid van mijnen en ongesprongen explosieven

Als gevolg van de oorlogshandelingen liggen in de grensstreek tussen Ethiopië en Eritrea grote hoeveelheden mijnen en ongesprongen explosieven. Hoewel de mijnenvelden grotendeels goed zijn geregistreerd door beide partijen, hebben terugtrekkende Eritrese troepen ook willekeurige mijnenvelden gelegd die meestal niet zijn geregistreerd. Dit maakt een goede voorbereiding op het gebied van «mine-awareness» noodzakelijk. Daarnaast geven pantservoertuigen goede bescherming tegen anti-personeelsmijnen. Totdat de mijnenruimingsoperatie substantieel voortgang hebben geboekt, zal het optreden van UNMEE door de aanwezigheid van mijnen en ongesprongen explosieven aan beperkingen onderhevig zijn. De wegen in het gebied zullen alleen kunnen worden gebruikt als is vastgesteld dat ze veilig zijn. Voorts treft de VN een aantal maatregelen,

zoals onder andere de formatie van een «Mine Action Coordination Committee» binnen UNMEE dat als taak krijgt het verzamelen van informatie over mijnen en ongesprongen explosieven, het prioriteren van ontmijningsactiviteiten en het (laten) uitvoeren van het ontmijningsprogramma. Tevens zal door een Britse NGO, de «Halo Trust», een verkenning worden uitgevoerd om het totale probleem van mijnen en ongesprongen explosieven in kaart te brengen. De door het Department of Peacekeeping Operations van de VN (DPKO) gecoördineerde verkenning zal zo spoedig mogelijk worden afgerond. Alle informatie zal beschikbaar moeten worden gesteld aan UNMEE, die het mijnenprobleem met kracht zal moeten aanpakken.

Het Nederlandse mariniersbataljon beschikt over een mijnenruimcapaciteit, om het risico voor het Nederlandse personeel te verminderen. Tevens heeft Nederland in het kader van het humanitaire ontmijningsprogramma van de VN twee instructieteams aangeboden ten behoeve van het opleiden van lokaal personeel.

d. Gezondheidsrisico's

De hoge temperaturen in het operatiegebied en de verontreiniging van het (zoete) oppervlaktewater leiden zonder aanvullende maatregelen tot hogere gezondheidsrisico's (infectierisico's). Beschermende maatregelen, zoals vaccinaties, malaria profylaxe, niet zwemmen in oppervlaktewater, etc., zijn noodzakelijk. Wat betreft de huidige meningitisepidemie in Ethiopië zullen reeds in Nederland adequate geneeskundige maatregelen kunnen worden genomen. Naast het verstrekken van de benodigde inentingen, zal voor het vertrek naar het operatiegebied, op vrijwillige basis van iedere militair bloed worden afgenomen en opgeslagen om de bloedstatus vast te leggen. Indien er na terugkeer aanleiding is om, individueel of collectief, een gezondheidsonderzoek uit te voeren (bijvoorbeeld bij gezondheidsklachten die zich tijdens of na de uitzending openbaren zoals bijvoorbeeld het geval was in Cambodja), kunnen de vooraf geregistreerde uitgangswaarden worden vergeleken met de actuele waarden.

Conclusie veiligheidsrisico's

Op grond van het bovenstaande concluderen wij ten aanzien van de veiligheidsrisico's het volgende. Ontploffing bij het uitblijven van overeenstemming tussen de partijen over verschillende modaliteiten (TSZ, milities) wordt verantwoord geacht. De kans op een hervatting van de vijandelijkheden wordt gedurende de uitzendperiode klein geacht. Zorgvuldige «contingency-planning» (in overleg met de Force Commander) voor het geval de vijandelijkheden toch worden hervat, is noodzakelijk. Ten slotte bestaan er voldoende mogelijkheden om de risico's die voortvloeien uit de mijnendreiging, de klimatologische en geografische omstandigheden en het gebrek aan hygiënische en medische voorzieningen afdoende te pareren. Gelet op de risico's, de grootte en ontoegankelijkheid van het uitzendgebied wordt de beschikbaarheid van voldoende «airborne» medische evacuatiemiddelen noodzakelijk geacht (zie ook paragraaf 9).

8. Internationaal draagvlak

Door de lasten binnen UNMEE met andere westelijke landen te delen, zal het internationaal draagvlak van de missie toenemen. Nederland zal in SHIRBRIG-verband aan UNMEE deelnemen vanwege de voordelen die hieraan zijn verbonden. De SHIRBRIG is een intergouvernementeel samenwerkingsverband dat is gericht op het vergroten van de snelle reactiecapaciteit van de VN. Deze oproepbare brigade beschikt over een

goed werkende commandostructuur en een op elkaar ingespeeld hoofdkwartier, inzetbaar voor de duur van maximaal zes maanden. Deelname in SHIRBRIG-verband waarborgt een zekere inkadering, in samenwerking met troepen van andere (veelal NAVO-) landen, waarmee is geoefend. SHIRBRIG-partner en NAVO-bondgenoot Canada is in beginsel bereid met gevechtseenheden deel te nemen aan UNMEE. De bijdrage van Canada zou bestaan uit een compagnie van het 2nd Battalion Royal Canadian Regiment, een elite-eenheid met ruime ervaring in vredesoperaties. Samenwerking met een bondgenoot wordt van belang geacht om sterker te staan in het internationale krachtenveld bij het vinden van oplossingen voor (mogelijke) problemen. Verder komt het de uitstraling van de missie in het operatiegebied ten goede. Binnen het SHIRBRIG-kader zal Denemarken met een compagnie voor het hoofdkwartier bijdragen. Daarnaast zal Italië een bijdrage van twee transportvliegtuigen en enkele helikopters leveren en overweegt Zweden een bijdrage op het terrein van ontminning. Door een substantiële bijdrage aan operaties op de Balkan of andere vredesoperaties kunnen veel landen geen eenheden beschikbaar stellen voor UNMEE. Frankrijk heeft aangegeven op beperkte schaal aan UNMEE deel te zullen nemen (zie bijlage 9), de VS zijn eveneens voornemens met een aantal waarnemers deel te nemen. Gelet op het karakter van de missie en de analyse van de militaire risico's is het niet noodzakelijk dat een van de (westelijke) permanente leden van de Veiligheidsraad op grotere schaal troepen levert.

De SGVN heeft meegedeeld dat er voldoende aanbod bestaat voor UNMEE. Kenia en Jordanië (het laatste land is overigens waarnemer bij SHIRBRIG) hebben een infanteriebataljon aangeboden, Ghana een MP-eenheid en Slowakije een genie-eenheid. Ook Bangladesh heeft een infanteriebataljon aangeboden. De geschiktheid van deze eenheden zal, in de geest van het rapport-Brahimi, door VN-assessment teams worden vastgesteld. Indien eenheden de toets van de assessmentteams niet doorstaan, bijvoorbeeld door een gebrek aan uitrusting, zullen zij zoals het laatste jaar gebruikelijk niet voor de missie in aanmerking komen. Een groot aantal landen heeft militairen aangeboden voor de waarnemerscomponent of voor staffuncties.

9. Beschikbare eenheden

De SGVN beveelt voor de centrale sector, waar de Nederlandse voorkeur naar uitgaat, een bataljon bestaande uit vier versterkte compagnieën aan. Organiek bestaat een mariniersbataljon uit drie infanteriecompagnieën met een totale sterkte van 517 militairen. Een versterkt bataljon mariniers (ongeveer 1000 militairen) is beschikbaar en ook zonder meer geschikt voor een UNMEE-missie. Zowel qua uitrusting, training als ervaring zou het Korps mariniers de beoogde taken in deze regio kunnen uitvoeren. De door de SGVN aanbevolen vierde compagnie (250 – 400 militairen) van het bataljon zal door Canada kunnen worden geleverd. De Nederlandse bijdrage blijft daardoor beperkt tot de drie versterkte compagnieën (ongeveer 800 man).

Het is niet zeker dat de VN in de aanvangsperiode van de missie – de periode waarin juist sprake is van verhoogde risico's – over voldoende «airborne» medische evacuatiecapaciteit zal kunnen beschikken. Voor Nederland is de beschikbaarheid van «airborne» medische evacuatiemiddelen echter onmisbaar. Indien de VN niet in voldoende mate kan voorzien in deze behoefte, zullen Nederlandse eenheden moeten kunnen teruggevallen op Nederlandse helikopters. De eigen helikopters zullen in hoofdzaak medische evacuatievluchten uitvoeren en zullen dag en nacht beschikbaar zijn. Daarnaast zal in voorkomend geval de logistieke knel-

punten in de bevoorrading van Nederlandse en Canadese bases met deze helikopters snel kunnen worden opgelost.

De Koninklijke luchtmacht stelt voor een periode van maximaal zes maanden vier Chinook-transporthelikopters, en maximaal 150 man, beschikbaar. Met het oog op de omstandigheden in het operatiegebied worden de helikopters uitgerust met speciale filters. De helikopters zullen ressorteren onder de Nederlandse bataljonscommandant. Het bereiken van een «full operational capability»-status van de 11e Luchtmobiele Brigade/Tactische Helikopter Groep zal daardoor worden vertraagd, omdat het ten koste zal gaan van de oefeningen van de Luchtmobiele Brigade. Er zal worden getracht door nadere prioriteitenstelling de consequenties voor de Luchtmobiele brigade zo beperkt mogelijk te houden. Daarbij zal tevens gekeken worden naar samenwerking met bondgenoten en inhuur van civiele helikopters. Overigens is de 11e Luchtmobiele Brigade wel inzetbaar voor infanterietaken. Voorts zal dan de Koninklijke luchtmacht luchttransport inzetten voor medische repatriëring en reguliere transporten van personeel en materieel.

De Koninklijke landmacht zal gedurende de eerste zes à acht weken genie-ondersteuning leveren voor de opbouw van de bases. Het hierbij betrokken aantal militairen is afhankelijk van nadere operationele afspraken met Canada. Daarnaast zal de Koninklijke landmacht gedurende de gehele uitzendperiode een logistieke bijdrage leveren. Ook de Koninklijke Marechaussee draagt gedurende de uitzendperiode bij met een team van ongeveer tien functionarissen voor interne politiediensten. Verder zal het bataljon beschikken over mijnenruimcapaciteit teneinde het risico voor het personeel te verminderen.

De geneeskundige ondersteuning van het mariniersbataljon bestaat uit een vergroot Field Dressing Station (FDS). Het FDS beschikt over een chirurgisch team en een beperkte verpleegcapaciteit, die is afgestemd op de omvang van de Nederlandse eenheid. De hulpverlening zal zich beperken tot acute en levens- en ledemaatreddende handelingen. Gecomplieerdere en uitgebreidere ingrepen vereisen medische evacuatie; met Frankrijk is afgesproken dat kan worden teruggevallen op het Franse hospitaal in Djibouti. Ook kan worden besloten tot repatriëring. Het FDS beschikt niet over voldoende capaciteit om een rol van betekenis te spelen bij de opvang van en humanitaire hulpverlening aan vluchtelingen. Wel zal in acute levensbedreigende situaties individuele noodhulp aan leden van de burgerbevolking worden verleend.

In Nederland zal het bataljon – inclusief de ondersteunende eenheden – grondig worden voorbereid op de missie. De opleidingen zullen worden verzorgd door de School voor Vredesmissies te Amersfoort. Ook zal een beroep worden gedaan op het instituut Clingendael. Tijdens het opwerkprogramma van de eenheid wordt uitvoerig aandacht besteed aan de lokale omstandigheden, zoals terrein-, klimatologische en culturele omstandigheden (waaronder de houding tot en de omgang met de lokale bevolking). Daarmee worden de eenheden in staat gesteld om eind november in de regio te arriveren. (De VN heeft vooralsnog nog geen datum van aankomst vastgesteld). Na aankomst zal het bataljon gedurende circa twee weken in een transitkamp verblijven, waar door de VN missiespecifieke opleidingen zullen worden verzorgd. Dit betekent dat de eenheden medio december met hun werkzaamheden kunnen beginnen. De inzet van Hr.Ms. Rotterdam is van essentieel belang, niet alleen vanwege het transport van eenheden en materieel, maar ook vanwege de benodigde faciliteiten gedurende de ontplooiingsfase (koel/vriescapaciteit, medische opvang, communicatie, drinkwatervoorziening, etc.). De ontplooiing van eenheden en materieel vanaf Hr.Ms. Rotterdam zal gefa-

seerd worden uitgevoerd. Afhankelijk van het verloop van de ontplooiing en de door de VN getroffen voorzieningen zal bepaald worden wanneer Hr.Ms. Rotterdam terugkeert naar Nederland. In de haven van Massawa (Eritrea) zal een «Seaport of debarkation» worden ingericht; het vliegveld van Asmara zal fungeren als «Airport of debarkation». Beide kunnen worden gebruikt als «point of exit».

Voor een gedetailleerd overzicht van de Nederlandse eenheden, zie bijlage 10.

De strategische reservetaak voor SFOR zal gedurende de uitzendperiode van de mariniers kunnen worden overgenomen door de Koninklijke landmacht. De 11de Luchtmobiele Brigade is beschikbaar om, als de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, crises in de Balkan het hoofd te bieden. De kans is zeer klein dat zich binnen een voorzienbare periode nieuwe vredesmissies aandienen die zich onder het Toetsingskader lenen voor Nederlandse deelname. Voor de Nederlandse krijgsmacht geldt de procedure dat uitgezonden militairen een jaar na terugkeer weer beschikbaar zijn voor een volgende uitzending.

10. Concrete militaire opdracht

De militaire-operationele opdracht van UNMEE, verwoord in het mandaat dat in Resolutie 1320 is opgenomen, is concreet, duidelijk, uitvoerbaar en haalbaar. UNMEE krijgt te maken met vrij duidelijke frontlijnen en herkenbare conflictstaten, die hun legers en grondgebied goed onder controle hebben. Afspraken zullen met beide partijen op centraal niveau kunnen worden gemaakt. De opdracht van UNMEE is die van een «monitoring force». De waarneming zal gedeeltelijk vanuit de lucht plaatsvinden, mogelijk door Italiaanse militaire helikopters, maar juist een zichtbare presentie op de grond zal bijdragen aan het welslagen van de missie. Daarom is niet alleen gekozen voor luchtobservatie. Hiernaast escorteren de militairen van UNMEE VN-personeel en houden zij, in samenwerking met de waarnemersgroep, toezicht op de gedemilitariseerde veiligheidszone. Benadrukt dient te worden dat UNMEE geen humanitaire opdracht heeft, zoals het verstrekken van medische hulp aan de lokale bevolking; deze behoort tot de verantwoordelijkheid van andere VN-organisaties en NGO's.

Bij een hervatting van de vijandelijkheden zouden Nederlandse eenheden tijdens de uitvoering van de missie in de positie kunnen geraken dat vluchtelingen bescherming bij hen zoeken. In de bufferzone zijn in zeer beperkte mate ontheemden aanwezig, die zich in enkele opvangkampen bevinden. De vluchtelingenkampen staan onder controle van de Eritrese autoriteiten en worden regelmatig bezocht door het Internationale Rode Kruis. De opvang en de bescherming van de in het gebied aanwezige vluchtelingen behoren noch tot het mandaat en de taken van de militaire component van UNMEE, noch is UNMEE daartoe uitgerust. De aanwezigheid van UNMEE draagt bij tot het scheppen van de voorwaarden voor een veilige terugkeer van vluchtelingen naar hun plaats van herkomst. De opvang en repatriëring van vluchtelingen is een taak van UNHCR en NGO's.

11. Rules-of-Engagement

Een essentieel punt voor het functioneren van UNMEE is de bescherming en ondersteuning die Ethiopië en Eritrea aan de missie geven en de ruimte die UNMEE heeft om zichzelf in geval van nood te beschermen. In de Resolutie worden beide partijen opgeroepen al het nodige te doen om de veiligheid en vrijheid van beweging van VN-eenheden te garanderen. De formulering van deze oproep is ten dele gebaseerd op resolutie 1289

inzake UNAMSIL (Sierra Leone), die binnen de VN bekend staat om haar robuuste karakter, zodat de druk op de partijen om onder meer de veiligheid van UNMEE te garanderen zo groot mogelijk wordt gemaakt.

De zelfbescherming zal nader worden uitgewerkt en vastgelegd in de RoE's, die robuust moeten zijn. Deze RoE's worden thans door het VN-Secretariaat uitgewerkt en worden gebaseerd op die van UNAMSIL. Nederland zal hierbij betrokken zijn. Overleg over de RoE's zal pas werkelijk kunnen worden gevoerd als Nederland zich ook heeft geëngaat. Nederland zet in op een ruime invulling van het zelfbeschermingsrecht in de RoE's, zonder dat ze het karakter krijgen van de RoE's die bij een Hoofdstuk VII mandaat (dat wil zeggen het zondig met geweld afdwingen) zouden horen. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat gebruik zou moeten worden gemaakt van geweld, wenst Nederland de bevoegdheid om met gepast geweld te kunnen optreden indien militairen in gevaar zijn (bijv. als militairen onder bedreigende omstandigheden in een geïsoleerde situatie geraken). Nederland levert momenteel de Commandant van SHIRBRIG en zal daarom bij ontplooiing in SHIRBRIG-verband de Force Commander van UNMEE leveren. Deze is verantwoordelijk voor de toepassing van de RoE's in het operatiegebied.

Uiteraard houdt Nederland het «full command» over de uitgezonden eenheden, wat Nederland in staat stelt de militairen in het uiterste geval terug te trekken. Om de vinger aan de pols te houden zal de Nederlandse contingentscommandant Nederland tijdig van de benodigde informatie voorzien. Overigens zal geen «dubbele aansturing» van de Nederlandse eenheden totstandkomen.

Het Nederlands bataljon beschikt organiek over toereikende bewapening om – in voorkomend geval – het recht op zelfbescherming te kunnen uitoefenen. Het bataljon is aldus in staat de voor een Hoofdstuk VI-operatie noodzakelijke zelfbescherming te waarborgen. De eenheid zal op bataljonsniveau worden uitgerust met «Dragon»-antitankwapens, 81-mm mortieren, mitrailleurs 12,7 mm (o.a. op de Patria pantserwielvoertuigen met boordwapens en in vaste opstellingen ter bescherming van de bases) en «Stinger»-luchtverdedigingswapens. Elke infanterie-compagnie zal voorts worden uitgerust met 60 mm mortieren, AT-4 antitankwapens, mitrailleurs en persoonlijke bewapening.

Ten aanzien van de juridische status van de VN-eenheden wordt op dit moment met Ethiopië en Eritrea onderhandeld over de «Status-of-Forces Agreement» (SOFA). Deze onderhandelingen zullen waarschijnlijk nog deze maand worden afgerond. Indien dit niet het geval zou zijn, zal – conform de nieuwe VN-regels – de standaard VN SOFA van kracht zijn.

12. Commandostructuur

De VN is de enige organisatie die verantwoordelijk is voor de feitelijke uitvoering van de vredesoperatie. Er zullen geen andere organisaties met instemmingsbevoegdheid zijn, zodat er geen sprake is van «dubbele sleutels». Een Speciale Vertegenwoordiger van de SGVN zal als Head of Mission fungeren en als zodanig verantwoordelijk voor alle aspecten van de missie zijn. Hiertoe is op 3 oktober de Permanente Vertegenwoordiger van Botswana bij de VN – Legwaila – door de SGVN benoemd (zie bijlage 11). Ambassadeur Legwaila is onder meer bekend vanwege zijn functie als Plaatsvervangend Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN in Namibië (1989–1990). Hij heeft een goede reputatie.

De militaire component van UNMEE staat onder leiding van de Force Commander, die tevens voorzitter is van de Military Coordination

Commission. De Force Commander, die voor een jaar wordt benoemd, zal rechtstreeks verantwoording verschuldigd zijn aan de Speciale Vertegenwoordiger van de SGVN. Zoals gebruikelijk in militaire operaties, van zowel de VN als de NAVO, staat de militaire bevelhebber onder politieke leiding. De bevoegdheidsafbakening tussen de Speciale Vertegenwoordiger en de Force Commander is – zoals gebruikelijk – niet formeel in de Resolutie vastgelegd, maar zal wel, zodra de Force Commander is benoemd, worden geregeld in een afzonderlijk VN-document. Hoewel de Special Representative de eindverantwoordelijkheid heeft, zal de Force Commander, zo is ook in andere vredesoperaties gebleken, alle door hem noodzakelijk geachte militaire maatregelen kunnen treffen. Ook zal hij, indien daarvoor de noodzaak ontstaat, rechtstreeks de SGVN kunnen benaderen. Er zal geen sprake zijn van «twee kapiteins op één schip», de aansturing zal helder zijn. De SHIRBRIG zal opgaan in de VN-vredesmacht; er is geen afzonderlijke SHIRBRIG-bevelslijn.

Overeenkomstig het wapenstilstandakkoord wordt de VN-vredesmacht opgezet in nauw overleg met de OAE, die bemiddelde bij de totstandkoming van dit akkoord. De wijze waarop de samenwerking tussen VN en OAE vorm dient te krijgen werd in detail besproken tussen Ethiopië en Eritrea, wat tot de volgende afspraken leidde:

- de OAE zal liaisonofficieren stationeren in de hoofdsteden met als taak aan de OAE te rapporteren over de activiteiten van UNMEE en over de voortgang in de implementatie van het wapenstilstandsakkoord.
- de OAE zal vertegenwoordigd zijn in de Military Coordination Commission.

Voorts zal UNMEE, voor zover mogelijk, logistieke steun en beveiliging verzorgen voor de deelname van OAE-vertegenwoordigers in gezamenlijke activiteiten. De VN en OAE-kantoren in Addis Abeba, respectievelijk Asmara zullen nauwe contacten met elkaar onderhouden, evenals het hoofd van UNMEE en het OAE-secretariaat. OAE-personeel wordt uitgenodigd aanwezig te zijn bij de uitvoering van de taken van UNMEE, doch zal geen enkele invloed kunnen uitoefenen op de militaire aspecten van de operatie.

13. Uitzendtermijn

Vanwege de beschikbaarheid van eenheden is de uitzendtermijn van een Nederlands bataljon beperkt tot zes maanden. De SGVN is medegedeeld dat aanvaard moet worden dat Nederland – ongeacht de beschikbaarheid van aflossing en ongeacht de omstandigheden volgend voorjaar – na zes maanden de inzet beëindigt. Dit is overigens geheel conform het – door de SGVN toegejuichte – SHIRBRIG-concept, dat een maximale uitzendtermijn van zes maanden kent. De SGVN heeft ingestemd met deze Nederlandse voorwaarde en zal onmiddellijk na een Nederlands besluit de aflossing ter hand nemen. Er is op dit moment – ook volgens de VN – geen enkele aanwijzing dat de SGVN er niet in zal slagen een aflossing voor het Nederlands-Canadese bataljon te vinden. De acceptatie van de voorwaarde van een maximale uitzendtermijn van zes maanden zal in een notawisseling met de SGVN worden vastgelegd.

14. Sector

De drie bataljons van UNMEE zullen worden ontplooid in drie sectoren: een oostelijke, een westelijke en een centrale sector. Ontplooiing in de oostelijke sector is voor Nederland in ieder geval uitgesloten aangezien de extreme omstandigheden (temperaturen van 50 graden Celsius of meer) het aanpassingsvermogen van militairen uit westelijke landen te boven gaan. Inzet in de westelijke sector geniet geen voorkeur vanwege de lange logistieke aanvoerlijnen en de slechte terreinomstandigheden. De invloed

van Nederland binnen UNMEE op de uitvoering van de operatie hangt, uiteraard, samen met de omvang van de bijdrage: hoe groter die bijdrage, hoe groter de invloed. Deelname met een bataljon, en wellicht met een Nederlandse Force Commander, betekent een aanzienlijke invloed. Een Nederlands-Canadees bataljon, bestaande uit vier compagnieën, zou kunnen verzekeren dat Nederland de centrale sector krijgt toegewezen. Inzet in de centrale sector, waar tevens het hoofdkwartier gevestigd zal worden, verdient sterk de voorkeur. De SGVN heeft laten weten op dit punt tegemoet te kunnen komen aan de Nederlandse voorkeur. De centrale sector is relatief dun bevolkt, waardoor het vluchtelingenprobleem beperkt zal zijn. Wel is een deel van de TSZ hier betwist, maar het streven van de VN is erop gericht zo spoedig mogelijk de demarcatielijn vast te stellen, zodat het probleem met de TSZ kan worden opgelost. Om de demarcatie te bespoedigen heeft Nederland \$ 0,5 miljoen aan de VN ter beschikking gesteld. Aangezien er voldoende eenheden zijn aangeboden bij de VN zal kunnen worden voorzien in de benodigde voldoende gekwalificeerde troepen voor de oostelijke en de westelijke sector. Invulling van de oostelijke en westelijke sector is mede afhankelijk van een Nederlands besluit over deelname. Kenia en Jordanië komen hiervoor in aanmerking.

15. Financiën

Hoewel verkenningen in het operatiegebied meer duidelijkheid zullen moeten verschaffen over de vereiste logistieke omstandigheden, wijst een eerste inventarisatie op een totale uitgave van ongeveer f 76 miljoen. Hierbij is rekening gehouden met een eventuele bijdrage van de Koninklijke luchtmacht aan UNMEE met helikopters en een tijdelijke geniebijdrage van de Koninklijke landmacht. Omdat het een VN-operatie betreft, zullen de VN op termijn een deel van de kosten retourneren. Aangezien Nederland een hogere personele en materiële standaard hanteert dan de VN zullen de hieruit voortvloeiende additionele kosten (circa f 38 miljoen) voor rekening komen van Nederland zelf en ten laste komen van de post vredesoperaties in de HGIS. Wel zal nog moeten worden gezien welke kosten zijn verbonden aan de inhuur van (civiele) helikoptercapaciteit ter uitvoering van het oefenprogramma 2001 ten behoeve van de Luchtmobiele brigade.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Bijlagen¹

1. Verzoek SGVN
2. Wapenstilstandovereenkomst
3. Rapport SGVN 30 juni 2000
4. Resolutie 1312
5. Kaart
6. Rapport SGVN 9 augustus 2000
7. Resolutie 1320
8. Rapport SGVN 18 september 2000
9. Overzicht troepenleverende landen
10. Overzicht Nederlandse bijdrage
11. Curriculum Vitae SR SGVN Legwaila

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.