

Vergaderjaar 1997–1998

25 957

Bestand Westelijke Sahara

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 maart 1998

Inleiding

De «United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara» (Minurso) houdt sinds 1991 toezicht op een bestand in de Westelijke Sahara. In 1988 is onder auspiciën van de VN een «Settlement Plan» overeengekomen tussen Marokko en de Saharaanse verzetsbeweging Polisario. Pas in 1991 kon op basis van dit plan een staakt-het-vuren worden bereikt. In 1996 liepen de inspanningen van Minurso om het «Settlement Plan» te verwezenlijken echter vast. Vorig jaar is het vredesproces nieuw leven ingeblazen. Door bemiddeling van de speciale afgezant van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN), James Baker III, bereikten beide partijen in Houston een akkoord over een op 7 december 1998 te houden referendum over de toekomstige status van het gebied.

De VN hebben Nederland benaderd met het informele verzoek om een militaire eenheid te leveren. De regering is in beginsel bereid samen met Denemarken een infanteriecompagnie van ongeveer 330 militairen aan Minurso ter beschikking te stellen voor de duur van acht maanden. Een beslissing over deelneming met de infanteriecompagnie kan pas worden genomen nadat de VN-Veiligheidsraad formeel tot de ontplooiing van de militaire component heeft besloten.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft de Tweede Kamer al op 8 december jl. ingelicht over de beginselbereidheid van Nederland met een klein aantal waarnemers deel te nemen aan Minurso (25 600-V, nr. 41). De regering heeft inmiddels besloten tien militaire waarnemers te zenden.

Achtergrond

Het huidige geschil in de Westelijke Sahara dateert uit 1975 toen, na de terugtrekking van Spanje, het gebied werd bezet door Marokko en Mauretanië, ondanks het advies van het Internationale Gerechtshof in Den Haag dat de bevolking van de Westelijke Sahara recht had op zelfbeschikking. Bewoners van het gebied, de Sahrawi's, een in stammen georganiseerd Arabisch nomadenvolk, organiseerden zich in 1973 in de verzetsbeweging Polisario, die vooral steun kreeg van Algerije en Libië, en riepen in februari 1976 de Sahrawi Arabische Democratische Republiek (SADR) uit. De SADR, die wordt erkend door 73 landen, is in 1984 toegelaten tot de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. De guerrilla van Polisario leidde ertoe dat Mauretanië zich in 1979 uit het gebied terugtrok. Het gebied telt nu zo'n 250 000 inwoners: ongeveer 90 000 Sahrawi's en meer dan 100 000 Marokkanen. De meer dan 100 000 in 1975 gevluchte Sahrawi's en hun nakomelingen wonen in vluchtelingenkampen bij Tindouf in Algerije.

Marokko en Polisario sloten in 1988 onder auspiciën van de VN een akkoord over een politieke oplossing, het «Settlement Plan», dat voorzag in de organisatie van een referendum, waarin de bevolking zich zou kunnen uitspreken over de status van het gebied. De voorbereidingen voor de volksraadpleging werden echter lange tijd tegengewerkt door de partijen. Kernvraag was – en is – wie aan het referendum mag deelnemen, omdat dit bepalend is voor de uitslag. In mei 1996 leidden meningsverschillen hierover tot de opschorting van de registratie van kiesgerechtigden door een hiertoe ingestelde Identificatiemissie van de VN. Dankzij bemiddeling van James Baker III sloten de partijen in de zomer van 1997 het Akkoord van Houston, waarin zij zich opnieuw verplichtten tot het houden van een referendum, op 7 december 1998.

VN-plan voor het referendum in de Westelijke Sahara

Het VN-plan voor het referendum kan grofweg worden verdeeld in drie fasen. In de eerste fase worden de identificatie en de registratie van kiesgerechtigden voltooid. Deze fase loopt volgens het huidige tijdschema van de VN af op 7 juni 1998, met de publicatie van de voorlopige kiezerslijst. Van 7 juni tot het referendum op 7 december volgt de overgangsfase, waarin Minurso onder een verruimd mandaat toeziet op de inkwartiering van een deel van de Marokkaanse troepen in – en de terugtrekking van de overige Marokkaanse eenheden uit – de Westelijke Sahara, de plaatsing van zware wapens van de partijen op de daartoe bestemde locaties, de terugkeer van de naar schatting 100 000 Saharaanse vluchtelingen, en het referendum. De derde fase begint zodra de uitslag van het referendum bekend is en voorziet, afhankelijk van de uitslag, in de terugtrekking van Marokkaanse eenheden of de demobilisering van Polisario-eenheden, gevolgd door de terugtrekking van Minurso uit het gebied binnen twee maanden na het referendum.

Volgens het genoemde tijdschema moeten de militaire waarnemers in mei worden ingezet en moeten de militaire eenheden vóór de publicatie van de voorlopige kiezerslijst (op 7 juni) in het operatiegebied aanwezig zijn. De Secretaris-Generaal van de VN noemt het tijdschema een «best-case scenario» en houdt rekening met vertraging. Ondanks de tot dusver geboekte vooruitgang bij de identificatie en de registratie van kiesgerechtigden, kan vertraging ontstaan bij de publicatie van de voorlopige kieslijst. Ook de ontplooiing van de mijnenruimingseenheid, waarmee de VN-Veiligheidsraad in Resolutie-1148 van 26 januari jl. instemde, is vertraagd. Waarschijnlijk zal de SGVN in april aan de Veiligheidsraad over de voortgang van de organisatie van het referendum

rapporteren. Dan zal tevens meer duidelijkheid bestaan over de haalbaarheid van het tijdschema.

Structuur en taken van Minurso

Minurso staat onder leiding van de speciale vertegenwoordiger van de SGVN, de Amerikaan Charles F. Dunbar, en bestaat uit drie componenten: een civiele component (waaronder een Identificatiecommissie), een civiele politiecomponent, en een militaire component. De civiele component bestaat onder andere uit de staf van de speciale vertegenwoordiger van de SGVN en de Identificatiecommissie die verantwoordelijk is voor de identificatie en de registratie van kiesgerechtigden en de organisatie van het referendum. De civiele politiecomponent, die tot dusver uit ongeveer 80 functionarissen bestaat en wordt uitgebreid tot 400, ondersteunt de werkzaamheden van de Identificatiecommissie.

Het plan van de SGVN voorziet in een militaire component van 1850 man, bestaande uit 475 militaire waarnemers, vier logistiek zelfstandige infanteriecompagnieën van in totaal ongeveer 900 man en ondersteunende eenheden op het gebied van logistiek, medische verzorging, mijnenruiming, genie en verbindingen. De waarnemers zullen toezicht houden op het staakt-het-vuren, de ingeleverde zware wapens, de overeengekomen troepenreductie en de concentratie van troepen op de overeengekomen plaatsen. Ook zullen zij, al naar gelang van de uitkomst van het referendum, toezicht houden op de uiteindelijke demobilisatie van Polisariotroepen dan wel de terugtrekking van Marokkaanse troepen, die volgens het VN-plan binnen twee maanden na het referendum moet zijn voltooid. De infanteriecompagnieën dragen door hun aanwezigheid bij tot de veiligheid in het gebied en ondersteunen de militaire waarnemers, de andere componenten van Minurso en de UNHCR bij de uitvoering van hun taken. Daarbij zorgen zij voor de veiligheid van terugkerende vluchtelingen op de aangewezen doorlaatposten en in vijf uiteen gelegen opvangcentra. De infanteriepelotons zullen, gelet op hun taken en de schaarse logistieke middelen in het uitgestrekte operatiegebied, bij de posten van de militaire waarnemers worden geplaatst.

De militaire component van Minurso staat onder leiding van de «Force Commander», de Oostenrijkse generaal-majoor Lubenik. Tot dusver geeft hij leiding aan de militaire waarnemers. Voor de «command and control» van de militaire eenheden zal een nieuw stafelement van ongeveer 40 staffunctionarissen, onder wie enkele Nederlandse militairen, aan zijn huidige staf worden toegevoegd.

Het mandaat voor de uitbreiding van de militaire component van Minurso zal door de VN-Veiligheidsraad worden verleend zodra voldoende vooruitgang is geboekt bij de opstelling van een voorlopige kieslijst. Niettemin staat nu al vast dat dit een mandaat zal zijn onder hoofdstuk VI van het VN-Handvest, dat berust op de instemming van en de volledige samenwerking met Minurso door beide partijen. De vredesmacht zal alleen geweld gebruiken ter zelfverdediging.

Nederlandse militaire bijdrage

Nederland zal, in nauwe samenwerking met Denemarken, in beginsel bijdragen met een infanteriecompagnie, die door een Nederlandse commandant wordt geleid en zal bestaan uit ongeveer 100 Deense en 230 Nederlandse militairen. De Nederlandse bijdrage aan deze compagnie bestaat uit drie infanteriepelotons, enkele logistieke elementen en een helikopterdetachement van ongeveer dertig militairen met twee of drie Chinook-helikopters. Denemarken zal deelnemen met één infanteriepeloton, een medische eenheid met chirurgische capaciteit en enkele

logistieke elementen. De Nederlands-Deense compagnie zal worden uitgerust met eigen organiek materiaal, waaronder wiel- en rupsvoertuigen (BV's) voorzien van kevlar matten en bewapend met lichte, resp. zware mitrailleurs. Nederland en Denemarken zullen elk met een klein aantal militairen in de staf van de «Force Commander» zijn vertegenwoordigd, waardoor zij nauw bij de «command en control» zijn betrokken. Ook zal een klein nationaal contingentscommando worden gevormd.

Nederland zal voorts aan Minurso deelnemen met tien militaire waarnemers die, afhankelijk van de voortgang van het identificatieproces, in mei of later zullen vertrekken naar het operatiegebied. De waarnemers zullen over het hele operatiegebied van Minurso worden ingezet.

De Nederlands-Deense eenheid zal op logistiek gebied, vooral wat betreft medische ondersteuning en strategisch transport, nauw samenwerken met een Oostenrijkse infanteriecompagnie. Beide eenheden zullen waarschijnlijk in aansluitende gebieden in het noorden van het operatiegebied worden ingezet. Nederland en Denemarken verbinden aan hun deelneming in beginsel een termijn van acht maanden, wat overeenkomt met de door de VN voorziene duur van de missie. Binnen deze termijn wordt één rotatie voorzien. Mocht de VN later vaststellen dat een langere aanwezigheid van Minurso is gewenst, dan zullen Nederland, Denemarken en Oostenrijk hierover overleggen en samen een besluit nemen. Afhankelijk van de uiteindelijke samenstelling van de militaire component, die vooral wat betreft de logistieke eenheden nog niet helemaal vaststaat, kan de omvang van de Nederlands-Deense compagnie wellicht nog enigszins worden teruggebracht.

De veiligheidsrisico's voor de Nederlandse militairen zijn beperkt. Het bestand tussen Marokko en Polisario wordt sinds 1991 goed nageleefd. Wel liggen er plaatselijk mijnen en niet geëxplodeerde munitie. Daarom zal voorafgaand aan de ontplooiing van de overige militaire eenheden een genie-eenheid controles uitvoeren en zo nodig mijnen en munitie ruimen. Door het terrein en het klimaat in het operatiegebied zijn de omstandigheden voor personeel en materieel zwaar. Bij de voorbereiding op de missie wordt hieraan aandacht besteed. Met het oog op de omstandigheden en de uitgestrektheid van het gebied is besloten een helikopterdetachement aan de Nederlands-Deense compagnie toe te voegen. Dit komt een effectieve en flexibele operationele inzet ten goede, bevordert de eigen logistieke ondersteuning en maakt snelle medische evacuatie mogelijk. Mede hierdoor is de omvang van de Nederlands-Deense compagnie groter dan de door de VN gevraagde sterkte van 225 man; ook de aanwezigheid van een Deense medische eenheid bij de compagnie draagt hiertoe bij. De VN heeft het bovenstaande aanbod verwelkomd.

Deelneming andere landen

Minurso kan rekenen op de betrokkenheid van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad. De Verenigde Staten hebben een grote rol gespeeld bij de totstandkoming van het Akkoord van Houston en blijven nauw betrokken bij de uitvoering ervan, zoals blijkt uit de aanstelling van de heer Dunbar tot speciale vertegenwoordiger van de SGVN. De VS leveren voorts, evenals China, Frankrijk en Rusland, een beperkt aantal militaire waarnemers. Het hoofd van de Identificatiemissie is een Brit.

De twee overige infanteriecompagnieën (naast de Nederlands-Deense en de Oostenrijkse) worden waarschijnlijk door Zuid-Amerikaanse landen geleverd. Zweden heeft een mijnenruimerseenheid aangeboden, Pakistan een genie-eenheid. Een kleine Zuid-Koreaanse medische eenheid is al in het operatiegebied.

Slot

Nederland is bereid een bijdrage te leveren aan de oplossing van het geschil over de status van de Westelijke Sahara, in het besef dat een oplossing afhankelijk is en blijft van de medewerking van de partijen aan de uitvoering van het Akkoord van Houston. Deze medewerking is niet zonder meer verzekerd. Wel biedt het Akkoord van Houston het enige perspectief op een oplossing van dit geschil. Daarom, en omdat de stabiliteit in Noord-Afrika een Europees belang is, is de regering in beginsel bereid samen met Denemarken een infanteriecompagnie ter beschikking van Minurso te stellen. De regering heeft voorts besloten aan Minurso deel te nemen met tien militaire waarnemers.

Het uitspreken van de beginselbereidheid een compagnie naar de Westelijke Sahara te sturen is nu nodig omdat de VN gevraagd hebben om een Nederlands antwoord, omdat de samenwerking met Denemarken het vergt en wegens de voorbereidingstijd die de krijgsmacht nodig heeft om de operatie goed te kunnen uitvoeren. Een definitief besluit, waarover de Tweede Kamer vanzelfsprekend zal worden ingelicht, is afhankelijk van de voortgang bij het opstellen van de voorlopige kiezerslijst, van de instemming van de VN-Veiligheidsraad met de uitbreiding van de militaire component van Minurso, en van de politieke ontwikkelingen in het gebied. Vooral de voortdurende medewerking van de partijen met de VN is belangrijk.

De additionele uitgaven voor Nederland van deelneming aan Minurso voor acht maanden met de Nederlands-Deense infanteriecompagnie worden geschat op f 21 miljoen. De additionele uitgaven die zijn verbonden aan de uitzending van tien waarnemers voor een periode van acht maanden bedragen ongeveer f 92 000 en komen ook ten laste van het artikel 08.02 «Vredesoperaties» van de defensiebegroting.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve