

Vergaderjaar 2003–2004

29 278

VN-vredesmacht Liberia

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 oktober 2003

Op 12 september jl. hebben de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie het parlement geïnformeerd over het voornemen van de regering een onderzoek te starten naar de wenselijkheid en de mogelijkheid van een Nederlandse militaire bijdrage aan een VN-vredesmacht in Liberia (DVB/CV-267/03). Mede met het oog op nader overleg met de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet tot deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan de VN-stabilisatiemacht voor Liberia (United Nations Mission In Liberia; UNMIL).

Kern van het besluit

Het kabinet heeft heden besloten om gedurende een periode van maximaal drie maanden het «Landing Platform Dock» (LPD), de Hr Ms Rotterdam, ter beschikking te stellen aan UNMIL, inclusief helikopter-capaciteit, een peloton mariniers, een bootcompagnie en een chirurgisch team, in totaal ongeveer 270 militairen. De huidige planning voorziet erin dat de Hr Ms Rotterdam de tweede week van november a.s. voor de kust van Liberia, nabij de hoofdstad Monrovia, arriveert. Het VN-secretariaat heeft te kennen gegeven dat de beschikbaarheid van het LPD in deze eerste fase van de operatie een vitale rol speelt bij de tijdige ontplooiing van UNMIL (kopie bijgevoegd; bijlage 1).¹

De Hr Ms Rotterdam zal goederen, voertuigen en waar nodig troepen van Monrovia naar de kuststeden Buchanan en Harper vervoeren, en desgevraagd drinkwater leveren. Voorts bestaat de mogelijkheid dat het LPD wordt ingezet voor het ophalen van VN-voorraden in Freetown, Sierra Leone. Daarnaast voorziet het schip in een medische faciliteit met beperkte chirurgische capaciteit voor de aanwezige VN-medewerkers en -militairen totdat die eigen medische voorzieningen hebben opgebouwd. Twee helikopters zullen het transport verzorgen van gewonde civiele, politieke of militaire UNMIL-medewerkers, van een nader te bepalen beveiliging.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ligd verzamelpunt in de buurt van Monrovia naar het LPD en vice versa. De helikopters zijn aan boord geplaatst van het LPD. De Nederlandse helikopters zullen niet voor tactische medische evacuatie (MEDEVAC: gewondentransport vanaf willekeurige locaties in het operatiegebied, doorgaans de plaats van de verwonding) worden ingezet. Daartoe heeft UNMIL andere helikopters ter beschikking.

Het kabinet heeft dit besluit genomen na zorgvuldige afweging van de aandachtspunten van het Toetsingskader 2001 (23 591/26 454, nr. 7). In zijn militair advies heeft de Chef Defensiestaf, mede op basis van een risico- en dreigingsanalyse van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheids Dienst, geconcludeerd dat de militaire risico's voor de Nederlandse bijdrage aanvaardbaar zijn, en dat inzet van het LPD verantwoord is.

Gronden voor deelneming

Begin dit jaar bereikte de strijd tussen de Liberiaanse regering onder leiding van president Charles Taylor en diverse gewapende groeperingen een hoogtepunt. Het gevolg was een humanitaire noodsituatie in Liberia, in het bijzonder in de hoofdstad Monrovia. De internationale gemeenschap, met Afrikaanse landen voorop, besloot in te grijpen. De voorzitter van de «Economic Community of West African States» (ECOWAS), Ghana, organiseerde zowel vredesbesprekingen in Accra als een stabilisatiemacht ter beëindiging van de strijd. ECOWAS werd bij deze initiatieven breed internationaal ondersteund door onder meer de Verenigde Naties en de Europese Unie. Op 17 juni 2003 werd als gevolg van deze bemiddeling een staakt-het-vuren overeengekomen.

Terwijl de ECOWAS Missie in Liberia (ECOMIL) werd ontplooid, sprak de VN in New York over een VN-vredesmacht die de taken van ECOMIL zou moeten overnemen. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties aanvaardde op 1 augustus 2003 resolutie 1497 (kopie bijgevoegd; bijlage 2).¹ Deze resolutie legde de tijdelijke rol van ECOMIL vast, alsmede de bereidheid van de Veiligheidsraad om ECOMIL te laten opvolgen door een VN-stabilisatiemacht. De Veiligheidsraad verzocht de Secretaris-Generaal van de VN (SG VN), Kofi Annan, met het oog op ontplooiing per 1 oktober 2003 aanbevelingen te doen over de omvang, de samenstelling en het mandaat van een dergelijke macht.

Op 11 augustus 2003 aanvaardde president Taylor, onder zware internationale druk van onder meer verschillende Afrikaanse collega-staatshoofden, het aanbod van Nigeria om hem politiek asiel te verlenen. Op 18 augustus 2003 ondertekenden alle Liberiaanse partijen in Accra een vredesakkoord. Omvangrijke internationale steun op zowel politiek, militair als economisch gebied, moet Liberia uit het diepe dal halen.

Op 11 september 2003 deed de SG VN aanbevelingen aan de VN-Veiligheidsraad (S/2003/875; kopie bijgevoegd; bijlage 3).¹ De aanbevelingen werden op 19 september 2003 door de VN-Veiligheidsraad overgenomen; resolutie 1509 (kopie bijgevoegd; bijlage 4)¹ en daarmee werd UNMIL unaniem aanvaard. UNMIL zal maximaal 15 000 troepen omvatten (inclusief 250 militaire waarnemers en 160 stafofficieren) en 1 115 civiele politiefunctionarissen. Naast het toezicht op de naleving van de wapenstilstand en het vredesakkoord zal UNMIL bijdragen aan ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (Disarmament, Demobilisation and Reintegration; DDR), humanitaire hulpverlening, bescherming van mensenrechten en de voorbereiding van verkiezingen in 2005. De VN-Veiligheidsraad beschouwt de situatie in Liberia nog steeds als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De bevordering van de internationale rechtsorde is een van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlandse beleid. Deze rechtsorde wordt naar de mening van de regering bevorderd door Nederlandse deelneming aan UNMIL. Aldus kan een bijdrage worden geleverd aan de verbetering van de humanitaire nood situatie, en aan het proces van stabilisering, verzoening en wederopbouw van Liberia.

In de tweede plaats kan hierdoor de instabiliteit in de regio verminderen. Nederland heeft in West-Afrika tussen 1997 en 2002 in totaal ongeveer 0,67 miljard euro aan ODA-middelen ter beschikking gesteld aan de partnerlanden Ghana, Mali, Burkina Faso, Benin, Senegal en Kaapverdië. In deze regio is de instabiliteit, vooral ten gevolge van de bemoeienis van Charles Taylor, de laatste jaren snel toegenomen. De gewelddadige strijd in Sierra Leone, Guinee-Bissau en Ivoorkust heeft grensoverschrijdende dimensies, zoals het op gang komen van migratiestromen, ook naar Europa en Nederland. Sinds 2001 vroegen ongeveer 5 000 mensen uit West-Afrika asiel aan in Nederland. Zij vormden ongeveer tien procent van het totale aantal asielaanvragen in de EU. Voor asielzoekers uit Liberia is als gevolg van de slechte veiligheidssituatie in het land, in elk geval tot februari 2004 een besluitmoratorium in Nederland van kracht. Dit houdt in dat tot genoemd tijdstip op alle aanvragen tot toelating geen besluit wordt genomen, en dat Liberiaanse asielzoekers in Nederland mogen verblijven tot er wel een besluit is genomen.

Crisisbeheersing in Liberia betekent conflictpreventie voor de Nederlandse partnerlanden in West-Afrika. Het indammen van de instabiliteit is niet alleen voor de direct betrokken landen van groot belang, maar ook voor andere landen in de regio. De intensieve bilaterale ontwikkelingsrelatie met landen in de regio moet worden aangevuld met een regionale benadering van met name de veiligheidsproblematiek. Financiële steun uit het Vredesfonds aan de ECOWAS vredes machten in Ivoorkust en Liberia, en Nederlandse deelneming aan de VN-operatie in Liberia passen hier uitstekend in. Het welslagen van de internationale operatie voor Liberia is ook in het Nederlandse belang. Dat in het kader van de regionale benadering in het Nederlandse Afrikabeleid prioriteit is toegekend aan activiteiten in de Hoorn van Afrika en het gebied van de Grote Meren, betekent dit niet dat andere regio's of landen op het continent bij voorbaat worden uitgesloten.

Ten slotte kan door stabilisering van Liberia en de West-Afrikaanse regio worden voorkomen dat de lijst van gefaalde of falende staten langer wordt. Het recente verleden heeft aangetoond dat dergelijke staten niet in staat zijn zich te weer te stellen tegen het internationale terrorisme en de georganiseerde misdaad. Het is belangrijk dat de internationale gemeenschap ferm en vastbesloten optreedt tegen deze bronnen van instabiliteit. Voorkomen moet worden dat zij zich in Liberia nestelen. Een versterking van de rol van de VN op dit terrein is wenselijk. Mede door de Nederlandse deelneming aan UNMIL worden de VN de middelen verschaft om effectief op te treden tegen deze mondiale dreigingen.

Politieke aspecten

Historische achtergrond van het conflict

Liberia is vanaf de 19de eeuw geregeerd door afstammelingen van vrijgelaten slaven uit de Verenigde Staten, die terugkeerden naar Afrika. Deze Americo-Liberianen, die ongeveer 3 procent van de bevolking uitmaakten, overheersten het land langer dan een eeuw op vrijwel koloniale wijze. Hieraan kwam in 1980 een einde, toen ontevreden soldaten onder leiding van sergeant Doe een succesvolle en bloedige staatsgreep pleegden. Het

daaropvolgende regime van president Doe slaagde er niet in de orde in het land te herstellen en de eigen achterban van onrustige «autochtone» Liberianen tevreden te stellen. Ook de eenheid in de elite van Americo-Liberianen was verloren gegaan. Het politieke landschap van Liberia raakte versnipperd. Er kwamen groeperingen op die met geweld probeerden een eigen machtsbasis te creëren. De in verval geraakte staat, met een verdeeld leger, kon daar weinig tegen uitrichten.

De politieke context van het huidige conflict

De instabiliteit van het land werd verder vergroot met de inval in 1989 van een rebellengroep van Liberianen vanuit het buurland Ivoorkust. Al snel werd de krijgsheer Charles Taylor leider van wat het «National Patriotic Front of Liberia» (NPFL) ging heten. Door rijke diamantvelden in het land te veroveren slaagde hij erin een grote achterban van jongeren onder zich te verenigen, waardoor hij een greep naar de macht in het land kon doen. Om de strijd in Liberia te beëindigen richtte de regionale organisatie ECOWAS in 1990 een interventiemacht, genaamd ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group) op. ECOMOG beheerste de hoofdstad Monrovia, maar Taylor en diens NPFL de rest van het land.

De strijd in Liberia, die voor een belangrijk deel werd gevoerd door gedroegde kindsoldaten, kostte naar schatting 300 000 mensen het leven en resulteerde in een totale ontwrichting van het land. Geen van beide partijen kon een militaire overwinning afdwingen. De impasse werd pas na jaren doorbroken door middel van een akkoord tussen Taylor en ECOWAS. Het houden van verkiezingen onder internationaal toezicht vormde een hoofdbestanddeel.

Tot verbijstering van de internationale gemeenschap kozen de Liberianen in 1997 Charles Taylor tot president. De krijgsheer, door de internationale gemeenschap verantwoordelijk gehouden voor de burgeroorlogen in het eigen land en in buurland Sierra Leone, verwierf een ruime meerderheid. De belangrijkste oppositieleiders vluchtten naar het buitenland. De mensenrechten werden op grote schaal geschonden. Er was geen aandacht voor de opbouw van het verwoeste land. Taylor gebruikte Liberia en de rijke grondstoffen als zijn particuliere bezit. Hij vergaarde daarmee een fortuin, terwijl het land afzakte tot ongeveer het armste land ter wereld. Tevens bleef hij zich mengen in de aangelegenheden van het buurland Sierra Leone, wat hem op een sanctieregiem van de Verenigde Naties kwam te staan.

In januari 2002 werd in Sierra Leone, inmiddels militair gestabiliseerd door Britse troepen en de United Nations Mission in Sierra Leone, UNAMSIL, de vrede uitgeroepen. Onderdeel van het vredesakkoord in Sierra Leone was de oprichting van een Speciaal Hof dat personen moest berechten die de grootste verantwoordelijkheid droegen voor oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid tijdens de burgeroorlog in dat land. Ook president Charles Taylor van Liberia werd begin juni jl. door dit Hof in Sierra Leone, waarvan Nederland een van de grootste donoren is, aangeklaagd.

In 2002 bleek echter opnieuw dat Taylor een bedreiging vormde voor de stabiliteit in de regio, toen hij gewapende milities steunde die vanuit Liberia een inval in Ivoorkust deden en daarmee de crisis in dat land aanzienlijk verergerden. Intussen was ook de onrust in Liberia zelf weer fors toegenomen. Rebellenbewegingen, met als belangrijkste de «Liberians United for Reconciliation and Democracy» (LURD, opgericht in 1999) en de «Movement for Democracy in Liberia» (MODEL, opgericht in 2002), zetten de regering van Taylor steeds meer onder druk. Zelfs de hoofdstad

Monrovia werd militair bedreigd. Doel van de rebellenbewegingen was het verdrijven van Taylor en diens aanhangers. Als gevolg van de gevechtshandelingen ontstond vanaf juni 2003 wederom een humanitaire noodsituatie in Liberia, met name in Monrovia, die de internationale gemeenschap tot ingrijpen noopte.

Het vredesproces

Internationaal werd opnieuw het voortouw genomen door ECOWAS, een duidelijke uiting van het feit dat Afrikaanse organisaties steeds meer verantwoordelijkheid nemen voor crisisbeheersing op het eigen continent. Zoals vermeld, organiseerde ECOWAS-voorzitter Ghana zowel vredesbesprekingen in Accra als een interventiemacht ter beëindiging van de strijd. ECOWAS kreeg hiervoor brede internationale steun.

De Verenigde Staten zijn door verschillende internationale partijen, formeel en informeel, verzocht de leiding te nemen bij de vredesoperatie van Liberia. Belangrijke argumenten hiervoor waren ten eerste de historische banden tussen de VS en Liberia. Ten tweede, de verdeling van taken en lasten met andere invloedrijke grote mogendheden in de regio, waarbij in het bijzonder kan worden gewezen op de rol van het Verenigd Koninkrijk bij de stabilisatie van Sierra Leone aan de noordgrens van Liberia, en die van Frankrijk in Ivoorkust aan de oostgrens van Liberia. In een reactie op deze verzoeken hebben Amerikaanse mariniers geassisteerd bij de ontplooiing van ECOMIL. Amerikaanse marineschepen lagen tot 1 oktober jl. voor de kust om vandaar uit de internationale vredesmacht in het land te ondersteunen.

Op 11 augustus 2003 aanvaardde president Taylor onder zware internationale druk het aanbod van Nigeria om in dat land politiek asiel te nemen. President Taylor droeg bij zijn vertrek uit Liberia de macht over aan zijn vice-president Moses Blah. De Liberiaanse leiders, onder wie verschillende krijgsheren, konden maar moeilijk tot overeenstemming komen over de inhoud van een vredesakkoord. Wederom onder sterk aandringen van verschillende Afrikaanse organisaties, de VN en de EU, ondertekenden alle Liberiaanse partijen op 18 augustus 2003 in Accra een veelomvattend akkoord.

Hierin werd een overgangsregering overeen gekomen, die zou worden geleid door een voorzitter en een vice-voorzitter die noch tot de Taylor-getrouwen behoorden noch tot de rebellenbewegingen die tegen de regering van Taylor vochten. Men werd het eens over de benoeming van de politiek als neutraal bekend staande zakenman Gyude Bryant (leider van de Liberia Action Party) als voorzitter van de overgangsregering, en Wesley Johnson als vice-voorzitter. De belangrijkste politici van de verschillende kampen werden als minister of vice-minister in de overgangsregering opgenomen. Op 14 oktober 2003 is de macht overgedragen aan de overgangsregering onder leiding van Gyude Bryant.

De rol van de militaire operatie in het politieke proces

De hoofdtaak van de overgangsregering is de uitvoering van het vredesakkoord. Een cruciaal onderdeel daarvan is de voorbereiding van verkiezingen, voorzien in oktober 2005. Op basis van de verkiezingsuitslag moet een regering worden samengesteld die in januari 2006 de macht van de overgangsregering zal overnemen.

Andere belangrijke onderdelen van het vredesakkoord zijn de toezegging door alle Liberiaanse partijen tot onmiddellijke staking van de vijandelijkheden; de naleving van een proces van ondertoezichtstelling van wapens,

ontwapening, demobilisatie en reïntegratie in de samenleving (DDR); de oproep tot oprichting van een comité dat toeziet op een effectieve uitvoering van het akkoord; de oprichting van een Truth and Reconciliation Commission – een «Waarheidscommissie» naar Zuid-Afrikaans model- en een voorstel waarbij de overgangsregering zal bezien in hoeverre algemene amnestie kan worden verleend aan Liberianen die betrokken waren bij de burgeroorlog in het land.

In het akkoord verzoeken de partijen ECOWAS om ontplooiing van een multinationale troepenmacht om toe te zien op de naleving van het staakt-het-vuren, ter ondersteuning van de overgangsregering bij de uitvoering van het akkoord, voor het scheppen van een neutrale zone tussen de strijdende partijen, en voor het verzorgen van een veilige transportroute voor de levering van humanitaire hulp.

Voorts verzoeken de partijen de VN om onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest een troepenmacht te ontplooiën ter ondersteuning van de overgangsregering en de tenuitvoerlegging van het akkoord. Op 1 oktober jl. nam UNMIL formeel de taken van de ECOWAS-troepenmacht ECOMIL over.

De tenuitvoerlegging van het vredesakkoord is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de Liberianen zelf. De VN ondersteunt de Liberiaanse overgangsregering bij de tenuitvoerlegging van alle aspecten van het vredesakkoord. UNMIL is daarmee een multidimensionale operatie, samengesteld uit verschillende elementen die zich tot diverse beleids-terreinen uitstrekken, zoals politiek, militair, civiele politie, justitie en binnenlandse zaken, mensenrechten, «gender»-gerelateerde zaken, kindbescherming, DDR, publieksinformatie en, in 2005, verkiezingen. De overgangsregering zal invulling moeten geven aan het overeengekomen tijdschema voor de tenuitvoerlegging van deze onderdelen van het akkoord. Vervolgens kan UNMIL nadere stappen zetten voor de ondersteuning.

De activiteiten van UNMIL zullen, mede vanwege de regionale aspecten, worden gecoördineerd met die van UNAMSIL in Sierra Leone, de VN-waarnemingsmissie MINUCI in Ivoorkust en het VN-kantoor voor West-Afrika. De algehele leiding over UNMIL is in handen van de Speciale Vertegenwoordiger van SG VN, de Amerikaan Jacques Klein. Laatstgenoemde treedt op als hoofd van de missie en zal worden bijgestaan door onder meer twee plaatsvervangers, een militaire commandant en een politiecommissaris.

Rol van politieke partijen en groeperingen

De gebruikelijke staatsstructuren en organisatievormen in Liberia zijn vrijwel geheel vernietigd. Maatschappelijke organisatie ontstaat vooral door netwerken van arme, perspectiefloze jongeren, die zich rondom min of meer machtige personages ontwikkelen. Dit zijn vaak leiders van milities of rebellenbewegingen. De werking van dergelijke netwerken is vergelijkbaar met die van de maffia. De drijfveren van de leiders van de politieke bewegingen in Liberia zijn vooral zelfverrijking en het uitbreiden of behoud van de eigen macht, en voor de arme achterban voornamelijk het eigen overleven. In deze context speelt een begrip als «het algemeen belang» geen enkele rol. Serieuze politieke programma's bestaan niet of nauwelijks. Een verandering van deze toestand vergt een omslag in de politieke cultuur en zal de nodige tijd nemen.

Omvangrijke internationale steun, zowel in de vorm van de vredesmacht als ten behoeve van de wederopbouw, is nodig om Liberia uit deze diepe crisis te halen. De snelle en gunstige ontwikkeling van het buurland Sierra Leone vormt een voorbeeld voor Liberia. Toch is de nodige voorzichtigheid ten aanzien van al te optimistische scenario's op zijn plaats.

De leiders van Liberia's gewapende netwerken hebben zich in de strijd in Liberia als het ware een weg naar de overgangsregering geschoten. Zij zullen zich wellicht slechts aan de afspraken houden zolang zij een deel van de staatsmacht en staatsinkomsten kunnen gebruiken onder meer om daarmee de eigen achterban rustig te houden. Deze situatie kan echter drastisch veranderen in de aanloop naar en na afloop van de verkiezingen in 2005. Net als in 1997 zal er dan rekening mee moeten worden gehouden dat de meeste stemmen zullen worden uitgebracht op de machtigste krijgsheren, of deze de ontwikkeling van het land vooropstelt of niet. De krijgsheren die de verkiezingen verliezen, verdwijnen uit de regering en lopen daarmee inkomsten mis. Om hun achterban toch tevreden te houden kan het zijn dat zij zich genoodzaakt zullen voelen de gewapende strijd weer te hervatten. Een herhaling van de mislukking van de eerdere internationale bemoeienis (1990–1997) is dan niet uitgesloten. Het ontbreken van werkelijke staatsmacht in Liberia, de huidige organisatievormen van onderling concurrerende machtige Liberianen (ieder gekoppeld aan een groep arme jongemannen) en het gevaar dat de overeengekomen spoedige verkiezingen tot een «winner takes all» uitkomst leiden, vormen grote risicofactoren voor Liberia's toekomst op de middellange termijn.

Niettemin is het veelomvattende akkoord van Accra overeengekomen door alle strijdende partijen. In het akkoord verplichten deze partijen zich onder meer tot een veilige terugkeer en hervestiging van vluchtelingen en ontheemden. Bovendien verzoeken de partijen de VN om tot ontplooiing van UNMIL over te gaan, ter ondersteuning van de overgangsregering en bij de tenuitvoerlegging van het akkoord. Dat betekent dat zonder de gevraagde ondersteuning door de VN de kansen op welslagen van het akkoord aanzienlijk zullen afnemen. Ten positieve kan voorts worden gesteld dat er nu sprake is van bemoeienis met het vredesproces vanuit de intelligentsia in de diaspora. Velen bereiden hun terugkeer voor, en er wordt gewerkt aan plannen voor het herstel van het maatschappelijk middenveld. Vanuit de traditie van het patronagesysteem dat in Liberia sinds jaar en dag functioneert, zal dit kunnen leiden tot herstel van essentiële infrastructuur en diensten, vanuit de kerken en bedrijven. Illustratief voor het de hernieuwde interesse vanuit de diaspora was de brede maatschappelijke vertegenwoordiging bij de onderhandelingen in Accra.

Door het staakt-het-vuren en de aanwezigheid van ECOMIL is de humanitaire hulpverlening inmiddels op gang gekomen. Verschillende VN-instellingen en non-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn intussen, opnieuw, actief in het land. Zolang de vrede bewaard blijft, moet het mogelijk zijn met internationale steun de levensstandaard voor de bevolking snel te verhogen. Voor een structurele verbetering van de sociaal-economische situatie in het land is echter meer nodig, onder andere de wederopbouw van staatsstructuren.

Verbetering van de situatie in Liberia is ook van groot belang voor de beide buurlanden waarmee Liberia samen de zogenaamde Mano River Union vormt: Sierra Leone en Guinee. Sierra Leone is zelf door jaren van geweld gegaan, maar kruipt thans dankzij zeer forse steun van de VN-missie UNAMSIL en van het Verenigd Koninkrijk weer uit het dal.

Nederland steunt het vredesproces van Sierra Leone door omvangrijke financiële bijdragen aan de demobilisatie, ontwapening en reïntegratie van voormalige strijders in de samenleving en aan het Speciale Hof van Sierra Leone voor berechting van de personen die het meest verantwoordelijk waren voor de gruweldaden. Ook buurland Guinee heeft erg onder de situatie in Liberia geleden. In zowel Guinee als Sierra Leone verleent Nederland steun aan humanitaire programma's, vooral voor de opvang van vluchtelingen.

De Nederlandse regering is van mening dat de nu ontstane mogelijkheid tot verbetering van de situatie in Liberia internationale ondersteuning verdient. Ook Nederland dient aan deze internationale inspanningen, binnen de grenzen van het haalbare, het zijne bij te dragen.

De economische en humanitaire situatie

De economische en humanitaire situatie in het land is dramatisch. Door de jaren van geweld en de systematische plundering van de natuurlijke hulpbronnen van het land (vooral de diamantvelden en het tropisch bos) worden vrijwel geen normale economische activiteiten ondernomen. Driekwart van de bevolking leeft onder de armoedegrens, vijftientig procent van de beroepsbevolking is werkloos. Ongeveer zeventienhonderdduizend Liberianen, een kwart van de totale bevolking, zijn huis en haard ontvlucht. Het aantal ontheemden in Liberia bedraagt ongeveer een half miljoen; de overgrote meerderheid van hen verblijft in een honderdtal kampen in en rond Monrovia. Daarnaast heeft een aanzienlijk aantal Liberianen hun heil gezocht in de buurlanden Guinee, Sierra Leone en Ivoorkust. Zo verblijven naar schatting van UNHCR 73 000 Liberianen in Guinee, 53 000 in Sierra Leone, 40 000 in Ghana en 50 000 Liberianen in Ivoorkust. Door de grensoverschrijdende conflicten vluchten ook mensen uit buurlanden naar Liberia. Er verblijven momenteel naar schatting 38 000 Ivorianen en 14 000 inwoners van Sierra Leone in Liberia.

Mandaat

De juridische basis voor het mandaat van UNMIL vormt Veiligheidsraad-resolutie 1509, die op 19 september 2003 unaniem werd aanvaard. De resolutie voorziet in een stabilisatiemacht voor één jaar die op 1 oktober de verantwoordelijkheid heeft overgenomen van de ECOWAS, operatie ECOMIL. Het mandaat is robuust, en valt onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De missie zal 15 000 troepen omvatten (inclusief 250 militaire waarnemers en 160 staf officieren) en 1 115 civiele politiefunctionarissen, waaronder gewapende politiefunctionarissen alsmede ondersteunende civiele staf. Bij de opstelling van het mandaat is, op basis van de Brahimi-aanbevelingen, rekening gehouden met lessen uit het verleden. Zo is het mandaat helder omschreven en omvat het voldoende bevoegdheden om de gevraagde taken uit te voeren en wordt derhalve als robuust aangemerkt. De Veiligheidsraad heeft zonder meer ingestemd met de aanbevelingen van de SG VN inzake de middelen die de uitvoering van het robuuste mandaat mogelijk moeten maken.

Deelnemende landen

Naar alle waarschijnlijkheid zullen alle permanente leden van de VN-Veiligheidsraad aan UNMIL bijdragen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn elk voornemens tussen de vijf en vijftien stafofficieren of militaire waarnemers in te zetten. De Verenigde Staten denken aan een bijdrage van enkele tientallen personen, en hebben een kandidaat gesteld voor de functie van de politiecommissaris. China zal waarschijnlijk een

troepenbijdrage van ongeveer 450 man leveren. Over de aard van de Russische bijdrage bestaat nog geen uitsluitsel.

Het VN Department for Peace Keeping Operations (DPKO) heeft bevestiging ontvangen van militaire deelneming door Ethiopië, Ierland, Jordanië, Namibië, Nepal, Pakistan, de Filippijnen, en Oekraïne. Daarnaast hebben de landen die eerder een bijdrage leverden aan ECOMIL hun aanwezigheid in UNMIL verlengd. Het gaat om Benin, Gambia, Ghana, Guinee-Bissau, Mali, Nigeria, Senegal en Togo. Sinds 24 september jl. is een interim militair hoofdkwartier voor UNMIL in Monrovia ontplooid. Dit interim-hoofdkwartier bestaat uit stafofficieren uit Canada, Denemarken, Italië, Noorwegen, Portugal, Roemenië en Spanje, allen in SHIRBRIG-kader (SHIRBRIG: Stand-by High Readiness Brigade) ontplooid. Ook een Nederlandse officier maakt deel uit van deze SHIRBRIG-staf. Voorts maken stafofficieren uit Bangladesh, Gambia, Ghana, Nigeria, Tanzania, het Verenigd Koninkrijk en Zambia, afkomstig uit de UNAMSIL en ECOMIL-missies, thans deel uit van dit interim-hoofdkwartier. In november a.s. zal deze bezetting van het interim-hoofdkwartier worden vervangen door officieren van het permanente hoofdkwartier van UNMIL.

Invloed op de besluitvorming

De betrokkenheid van – mogelijke – troepenleverende landen bij de totstandkoming van het mandaat en vervolgens tijdens de uitvoering van het mandaat is op een aantal manieren vorm gegeven, een en ander conform de aanbevelingen ter zake uit het Brahimi-rapport. Daarbij kan in het bijzonder worden gewezen op de nauwere betrokkenheid in de plannings- en uitvoeringsfase van de VN-lidstaten.

Zo hebben in de planningsfase van de operatie DPKO en de Militaire Adviseur van SG VN, de Nederlandse generaal-majoor Cammaert, briefings verzorgd voor potentiële troepenleveranciers. Nederland was bij die gelegenheden vertegenwoordigd. Daarnaast heeft een bijeenkomst plaatsgevonden van de Veiligheidsraad met potentiële troepenleveranciers. Deze werden daarbij in de gelegenheid gesteld mee te spreken over de ontwerpresolutie en het mandaat.

Tijdens de uitvoeringsfase van de operatie zal DPKO regelmatig besloten vergaderingen organiseren voor vertegenwoordigers van troepenleverende landen en leden van de Veiligheidsraad. DPKO organiseert voorts wekelijks bijeenkomsten over alle lopende vredesoperaties; hiervoor worden alle VN-lidstaten uitgenodigd. Deze bijeenkomsten hebben hoofdzakelijk een informatief karakter.

Ten slotte kan in contacten met de leden van de Veiligheidsraad invloed worden uitgeoefend. De diverse gremia van de Europese Unie bieden de gelegenheid om in het bijzonder de Europese leden van de Veiligheidsraad aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor het welslagen van UNMIL.

Militaire aspecten

De speciale vertegenwoordiger van de SG VN voor Liberia, de heer Jacques Klein, heeft Nederland gevraagd een rol te spelen in de opbouw van de VN-missie door het ter beschikking stellen van zogenaamde «enabling forces». In contacten met de VN kwamen uiteenlopende behoeftes tot uitdrukking, van speciale strijdkrachten tot gevechtshelikopters. Uiteindelijk heeft de VN een specifiek verzoek om een LPD ingediend (kopie bijgevoegd). Daarnaast zijn verscheidene staf-functionarissen gevraagd. Bij de besluitvorming over de eventuele Neder-

landse bijdrage is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds inzet van militaire eenheden in Liberia, en anderzijds inzet vanaf zee.

Haalbaarheid

De veiligheidssituatie

Op 17 juni 2003 werd een staakt-het-vuren afgekondigd, dat nadien herhaaldelijk is geschonden. Door de aanwezigheid van UNMIL kan de rust in en rond Monrovia worden afgedwongen. Elders in het land blijven vooralsnog allerlei gewapende milities en criminele elementen actief. De LURD is een los samenhangende beweging van tegenstanders van voormalig president Taylor die vanuit het noordwesten van het land opereerden. De MODEL was vooral in het oosten actief. Beide groeperingen tellen naar schatting enige duizenden combattanten. De gewapende groepen zijn over het algemeen lichtgewapend en zeer mobiel. Zij storen zich niet aan landsgrenzen en veroorzaken onrust en instabiliteit in de buurlanden Sierra Leone, Guinee en Ivoorkust.

Opstelling van de conflictpartijen

Tot op heden hebben zich geen gewelddadigheden tegen personeel van de VN en hulporganisaties voorgedaan. Hierbij moet worden aangetekend dat de VN zich vooralsnog beperken tot de directe omgeving van Monrovia en dat de verschillende hulporganisaties zich voornamelijk op de kuststreek richten. Tijdens de verschillende verkenningsmissies naar het binnenland hebben zich geen incidenten voorgedaan.

De positie van voormalig President Taylor vormt nog steeds een bron van zorg. Onbekend is hoeveel invloed hij nog heeft op de huidige regeringstroepen. De Nigeriaanse regering zet zich ervoor in om nieuwe betrokkenheid van Taylor bij Liberia te voorkomen. Een herziening op termijn van Taylor's positie en een toekomstige overdracht aan het Speciale Hof van Sierra Leone worden niet uitgesloten.

Weer en terrein

De klimatologische omstandigheden stellen hoge eisen aan mens en materiaal. Het klimaat in Liberia is tropisch en vochtig. Een groot deel van het land is heuvelachtig en bestaat uit moeilijk doordringbaar tropisch regenwoud. Slechts enkele hoofdwegen zijn geasfalteerd. De overige wegen zijn onverhard en daardoor in het regenseizoen, dat duurt van april tot oktober, moeilijk begaanbaar. Ten gevolge van oorlog verkeren veel bruggen in slechte staat van onderhoud of zijn beschadigd. Het klimaat en het terrein zullen UNMIL, ondanks een adequate voorbereiding en uitrusting, voor een grote uitdaging stellen.

De gezondheidsrisico's zijn aanzienlijk. Naast de gebrekkige hygiëne en de onvoldoende beschikbaarheid van drinkwater, wordt gemeld dat cholera vaak bij de vluchtelingen in Monrovia voorkomt. Deze situatie raakt echter steeds meer onder controle.

Vereist militair vermogen

De VN heeft lering getrokken uit eerdere vredesmissies. De meer incrementele benadering is verlaten. Thans wordt een omvangrijke vredesmacht voorzien, met een krachtig mandaat en geweldsinstructies die het mogelijk maken om op destabiliserende gebeurtenissen te reageren. De militairen van UNMIL zullen worden georganiseerd in vier brigades. Dit betekent een brigade per regio en een aantal divisie-eenheden als reserve

die rechtstreeks worden aangestuurd door de militaire VN-commandant, de Keniaanse generaal Opande.

Wijze van optreden

De VN zet een multidimensionale operatie op met politieke, militaire en civiele elementen. De activiteiten van UNMIL zullen nauw worden gecoördineerd met de humanitaire hulpverlening. Het militair strategische plan gaat uit van een operatie bestaande uit vier fasen, waarbij inzet van Nederland in fase één en twee is gevraagd. De eerste fase loopt van 1 oktober tot 1 november 2003. In fase één neemt de VN de regionale vredesmacht ECOMIL over en wordt het hoofdkwartier dat de overgang van de ECOWAS naar de VN vredesmissie moet bewerkstelligen geformeerd. In fase twee worden de VN-troepen over de resterende drie brigadevakken ontplooid. Deze fase loopt van 1 november 2003 tot 1 maart 2004. De tweede fase, de periode van de ontplooiing van de eenheden, is nog niet op militair operationeel niveau uitgewerkt. Het is gedurende deze fase dat Nederland het LPD bijdraagt. De militaire missie is helder, maar begint in haar volledigheid pas op het moment van ontplooiing van de volledige VN-troepenmacht, nu voorzien per 1 maart 2004.

Geweldsinstructie (rules of engagement)

Het mandaat voor UNMIL is vastgesteld onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties en omvat onder andere bewakings- en beveiligingstaken. De geweldsinstructies zijn robuust en bieden ruimschoots de mogelijkheid het mandaat uit te voeren. Tevens bieden zij alle ruimte om te voorzien in zelfverdediging en verdediging van de vredesmacht als geheel. In het kader van de aanwezigheid van grote aantallen «kindsoldaten» heeft de militair commandant van UNMIL de opdracht gekregen speciale aandacht aan deze problematiek te besteden.

Duur van de missie

Nederland zal maximaal drie maanden aan UNMIL deelnemen, te rekenen vanaf het moment dat het LPD in het missiegebied aankomt. De Nederlandse bereidheid om gedurende deze beperkte termijn bij te dragen zal de VN schriftelijk worden medegedeeld. Het huidige mandaat is vastgesteld voor de periode van één jaar en loopt tot 19 september 2004. Het overeengekomen schema voor de tenuitvoerlegging van het vredesakkoord eindigt met verkiezingen, voorzien in oktober 2005.

Bevelsstructuur

Het hoofd van UNMIL maakt deel uit van het «Joint Monitoring Committee» dat toeziet op het vredesproces. Hij heeft twee plaatsvervangers, namelijk een militaire commandant en een politiecommissaris. De overgangsregering is verantwoordelijk voor het politieke proces en krijgt steun van UNMIL. Er is geen «lead nation»; de VN leidt de missie op zowel politiek als militair gebied. Er is een heldere bevelsstructuur, en geen «dubbele sleutel». De Nederlandse bijdrage zal direct door de Keniaanse militaire commandant worden aangestuurd.

Vroegtijdige beëindiging van de missie

De VN heeft om een strategische reserve gevraagd in geval van een noodscenario. Geen van de VN-lidstaten is tot dusverre in staat of bereid gebleken UNMIL te voorzien van een dergelijke bijdrage. Door de aard van de Nederlandse militaire bijdrage is de afwezigheid van garanties door

derden ten behoeve van extractie van de Nederlandse militairen niet van doorslaggevend belang.

Militaire opdracht

De militaire opdracht berust op VN Veiligheidsraadsresolutie 1509 (2003). Het concept voor de operatie is gebaseerd op de aanname dat de omvang en samenstelling van de missie vanaf het begin adequaat is om robuust en tijdig op te treden bij potentieel destabiliserende gebeurtenissen. De militaire missie is primair bedoeld om veiligheid en stabiliteit te creëren. In de periode van november 2003 tot februari 2004 groeit de militaire presentie van 3 000 tot 15 000 militairen. Vanuit de door UNMIL beveiligde omgeving van Monrovia worden de eenheden over het land ontplooid. Een gelijktijdige ontplooiing is onder meer noodzakelijk om op de naleving van het vredesakkoord toe te kunnen zien.

Factoren die van invloed zullen zijn op de veiligheid van UNMIL

Door de VN wordt Liberia omschreven als een «low intensity small arms conflict» waarin de dreiging tegen VN-personeel als gemiddeld tot laag wordt ingeschat. De risico's van een missie in Liberia zijn afhankelijk van de middelen die worden ingezet. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen inzet aan land als «enabling force», inzet aan land als gevechtseenheid en inzet vanaf de zee.

In het algemeen geldt dat de klimatologische omstandigheden en het terrein hoge eisen stellen aan mens en materiaal. Overal in Liberia dient rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van giftige slangen, schorpioenen en het risico van infecties met tropische ziekten. Vooral malaria vormt een probleem. Deze risico's zijn minder van toepassing bij inzet vanaf zee, zoals voor de bemanning van het LPD.

Daarnaast is het onduidelijk hoe de verschillende gewapende groeperingen zich zullen opstellen. Een deel van de voormalig commandanten van Taylor bevindt zich in Monrovia en lijkt het vredesproces te steunen. De groeperingen hebben echter een grote interne dynamiek. De onduidelijkheid over de politieke doelstellingen van de voormalige strijdende partijen, de nauwelijks afgebakende bevelsstructuren en de ontoegankelijkheid van het achterland vormen onzekere factoren. De aanwezigheid van – veelal gedroegde – kindsoldaten en de grote aantallen vluchtelingen maken de situatie in sommige gevallen onvoorspelbaar.

Langs de kust van Senegal en Mauritanië komt piraterij voor. Deze heeft zich tot nu toe niet gericht tegen een marineschip. Voor zelfbescherming is het LPD uitgerust met 50 millimeter mitrailleurs en kunnen extra MAG-mitrailleurs op de boorden worden aangebracht. De ervaringen die zijn opgedaan in de UNMEE-missie dienden hiervoor als voorbeeld. Voorts is mede ter bescherming van het LPD, zo ook tegen mogelijke aanvallen van piraten, een extra peloton mariniers toegevoegd.

Nederlandse bijdrage

Bij de Nederlandse beslissing een concrete militaire bijdrage in internationaal verband te leveren, worden factoren betrokken als solidariteit en geloofwaardigheid, alsmede de spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten. De aard en omvang van de bijdragen van relevante landen, waarbij met name wordt gedacht aan deelname van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk of Duitsland, spelen hierbij een rol. In de Nederlandse afwegingen over de aard en omvang van een mogelijk militaire bijdrage aan UNMIL heeft meegewogen dat de grote

politieke betrokkenheid van voornoemde landen bij UNMIL niet heeft geleid tot een omvangrijke militaire bijdrage.

De onzekere veiligheidssituatie, die onder andere blijkt uit onduidelijkheid over de bedoelingen en de bevelsstructuren van de voormalig strijdende partijen, de onbekendheid met de situatie buiten Monrovia en de aanwezigheid van – veelal gedroegerde – kindsoldaten hebben tot gevolg dat de aanwezigheid op het land zonder inzicht in het militaire operatieplan te land voor de tweede fase mogelijk een uiterst riskante onderneming is. Zolang op deze terreinen onduidelijkheid bestaat, zijn de risico's verbonden aan de inzet van grondtroepen voor het kabinet niet aanvaardbaar. Zonder een operatieplan op operationeel militair niveau kan geen uitsluitsel worden gegeven over de militaire haalbaarheid.

Op grond van bovengenoemde overwegingen is besloten niet deel te nemen met militaire eenheden op de grond.

Een bijdrage vanaf de zee, in de vorm van een LPD, achten wij wel verantwoord. Er bestaan geen specifieke dreigingen tegen het LPD en over de doelstelling van inzet van het schip bestaat voldoende duidelijkheid. Overigens is een compleet inzicht in het militaire operatieplan te land voor de inzet van het LPD niet noodzakelijk. Het LPD zal als transportschip voor troepen, voertuigen en goederen worden gebruikt. De verplaatsing geschiedt voornamelijk tussen Monrovia en de kustplaatsen Harper en Buchanan. Nederland zal tevens een bijdrage leveren aan de drinkwatercapaciteit voor de VN-missie. Het LPD beschikt hiertoe over een capaciteit om desgevraagd dagelijks ongeveer vijfhonderd personen van drinkwater te voorzien. Daarnaast zal het schip over een beperkte medische faciliteit beschikken en in het kader daarvan twee helikopters aan boord hebben voor gewondentransport, eveneens op beperkte schaal. De helikopters worden niet ingezet voor tactische medische evacuatie (MEDEVAC), maar zijn gericht op het transporteren van gewonden vanaf vooraf verkende en beveiligde locaties in de omgeving van Monrovia naar het LPD, en vice versa. Direct na aankomst in het gebied beschikt het LPD over de geneeskundige capaciteit. Vanaf medio november a.s. wordt het Nederlandse chirurgisch team ingevlogen. Op basis van de beschikbare gegevens duurt deze inzet drie tot vier weken, namelijk totdat UNMIL eigen medische capaciteiten heeft opgebouwd.

De Hr Ms Rotterdam is geschikt voor al de bovengenoemde taken. Voor de uitvoering zal Nederland naast dit LPD twee Lynxhelikopters, een peloton mariniers, een bootcompagnie en een chirurgisch team bijdragen. Het schip zal deze taken gedurende maximaal drie maanden uitvoeren. In deze periode worden tevens vijf Nederlandse officieren als liaison bij het VN-hoofdkwartier in Monrovia geplaatst. De totale Nederlandse bijdrage zal bestaan uit ongeveer 270 personen.

Financiën

De netto additionele uitgaven, die met de inzet van de militaire middelen voor een periode van drie maanden zijn gemoeid, worden geraamd tussen de drie en vijf miljoen euro. Hierbij is al rekening gehouden met het zogeheten «inverdieneffect» inzake het aantal vaardagen en vliegurenkosten welke ten laste van het reguliere budget van de Koninklijke marine kunnen worden gebracht.

De financiële ruimte op de structurele voorziening van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) voor uitgaven crisis-beheersingsoperaties en voor VN-contributies in 2003 en 2004 wordt thans voldoende groot geacht om deze uitgaven te kunnen accommo-

deren. Over de hoogte van de vergoeding door de VN van de Nederlandse inzet in deze operatie dienen nog nadere afspraken met de VN te worden gemaakt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven