

CVSE, conflictpreventie en crisisbeheersing Een tussenstand

In juli 1992 werd in Helsinki door de 52 aan de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) deelnemende landen een uitgebreide verklaring aangenomen waarin o.m. aan de CVSE een serie nieuwe taken werd toebedeeld op het gebied van *early warning*, *conflict prevention* and *crisis management*. In dat kader werden o.m. verdere stappen gezet d.m.v. een versterking van de al bestaande CVSE-structuren.

Onder de noemers *early warning*, conflictpreventie en crisisbeheersing werden ook nieuwe instrumenten geschapen, waaronder de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM), persoonlijke vertegenwoordigers van de Chairman-in-Office (C-i-O), CVSE-missies en, eventueel, de inzet van *peacekeeping*-eenheden.

Bij deze nieuwe activiteiten speelt het Comité van hoge ambtenaren (CHA), bestaande uit hoge ambtelijke vertegenwoordigers van de ministers van buitenlandse zaken, die regelmatig in Praag bijeenkomen, een centrale rol. Indien het CHA van mening is dat actie moet worden ondernomen wordt in eerste instantie onderzocht op welk niveau dat dient te gebeuren, bv. door het zenden van een persoonlijke vertegenwoordiger van de C-i-O naar de conflicterende partijen. Een andere mogelijkheid is dat het voorzitterschap zelf op pad gaat, eventueel vergezeld door de voorafgaande en de opvolgende voorzitter, de zg. Troika. Anderzijds kunnen ook *factfinding*- en rapporteurmissies worden gestuurd, teneinde eerst de situatie te onderzoeken en te inventariseren.

De HCNM – momenteel oud-minister M. van der Stoep – beweegt zich op het gebied van de stille diplomatie; hij komt in actie als hij zelf onderkent dat ten gevolge van mogelijke conflicten rond nationale minderheden de kans toeneemt dat een conflict escaleert. De HCNM stelt door overleg tussen

de partijen in dit vroege stadium pogingen in het werk om conflicten te voorkomen.

Een ander uiterste voor de CVSE vormt het opzetten van eigen *peacekeeping*activiteiten. Deze kunnen, zoals in het Helsinki-document 1992 vastgelegd, als instrument van conflictpreventie en crisismanagement een politiek verzoeningsproces aanvullen. Zij kunnen zowel in omvang als in taakstelling variëren. In de Helsinki-beslissingen wordt hiervoor een aantal duidelijke randvoorwaarden opgenomen. CVSE-*peacekeeping* wordt altijd uitgevoerd met inachtneming van de doelstellingen en beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, en wel binnen het kader van hoofdstuk VIII (nl. als regionale organisatie).

In tegenstelling tot *peacekeeping*operaties van de VN mogen CVSE *peacekeeping*operaties geen *peace-enforcement* betreffen, (d.w.z. afdwingen *manu militari*). Voorts vereisen CVSE *peacekeeping*operaties de instemming van de direct betrokken partijen en ze dienen onpartijdig te worden uitgevoerd.

Het is duidelijk dat deze operaties geen substituut kunnen vormen voor onderhandelingen om tot een oplossing van een conflict te komen; derhalve dienen CVSE *peacekeeping*operaties qua tijd beperkt te zijn.

Als de betrokken partijen in beginsel bereid zijn mee te werken aan het scheppen van gunstige omstandigheden voor de uitvoering van de CVSE *peacekeeping*operaties kan het CHA beslissen of een missie of *peacekeeping*operatie wordt uitgevoerd. Verdere criteria die hierbij worden gehanteerd zijn een effectief en duurzaam staakt-het-vuren, overeenstemming over een *Memorandum of understanding* (MOU) met de betrokken partijen en garanties voor de veiligheid van het personeel. De beslissing van het CHA dient tevens een duidelijk mandaat en de financiële consequenties te omvatten. Ten slotte kan de CVSE de uitvoering van

* De auteurs maken deel uit van de Nederlandse CVSE-delegatie te Wenen. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

een dergelijke operatie (gedeeltelijk) uitbesteden aan andere organisaties, zoals de NAVO en de WEU.

Ontwikkelingen na Helsinki

Direct na de Helsinki-top werd door de CVSE-delegaties in Wenen begonnen met overleg over de wijze waarop vorm kon worden gegeven aan de besluiten om de CVSE verder te operationaliseren. Vooral in het najaar van 1992 werd aan deze conceptuele discussie veel aandacht besteed.

Al snel groeide de overtuiging dat de CVSE goed eraan deed zich in dit stadium vooral te richten op conflicten met een lage intensiteit, waarin het gewapende element nog niet de overhand had. Het ging derhalve niet zozeer om crisisbeheersing als wel om conflictpreventie in een vroeg stadium, liefst in de fase van *early warning*. Daarbij werd met name gedacht aan al dan niet sluimerende minderhedenconflicten, aan de terugtrekking van gestationeerde (Russische) buitenlandse troepen en aan mogelijke verspreiding van lokale conflicten. In dergelijke situaties, waarvan er in de jaren '90 in rap tempo een groot aantal opdoemde, zou de CVSE wellicht een rol kunnen spelen in de vorm van preventieve diplomatie ter plaatse. Het sturen van lange-termijnmissies vormde een van de meer voor de hand liggende instrumenten van de CVSE bij het tegengaan van dreigende conflicten, naast bv. de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden en de activiteiten van het CVSE-voorzitterschap zelf.

Deze benadering vloeide voort uit een aantal overwegingen. In de eerste plaats zijn de VN, op basis van het VN-Handvest, van oudsher gemachtigd op te treden indien conflicten geheel uit de hand lopen of dreigen te lopen. Een tweede, hiermee verband houdende, reden is de voorkeur van een aantal grote landen om besluitvorming hierover ook bij de VN te houden vanwege hun sterkere positie aldaar (de VS, Rusland, Frankrijk en Engeland beschikken immers over een permanente zetel in de Veiligheidsraad).

Weliswaar was reeds in 1990, bij de CVSE-top van Parijs, op papier een begin gemaakt met het ontwikkelen van een eigen secretariaat en, veelbelovend, een Conflictpreventiecentrum (CPC), doch in de praktijk had dit laatste de eerste twee jaren van zijn bestaan nauwelijks gefunctioneerd. Stammenstrijd

tussen de belangrijkste landen en hun delegaties in Wenen over de toekomstige rol van het CPC enerzijds, en een minimale personele bezetting van het CPC anderzijds, hadden ertoe geleid dat deze instelling als instrument van conflictpreventie binnen de kortst mogelijke tijd alweer was afgeschreven. Slechts een volledige reorganisatie en een nieuw mandaat konden het secretariaat van het CPC nog uit het slop halen; aldus de gevoelens eind 1992.

De CVSE bleef, ook na de besluiten van Helsinki, een organisatie, gebaseerd op het consensusbeginsel, iets wat de operationele slagvaardigheid voortdurend in de weg zat en zit. Het feit dat geen besluit kon worden genomen zonder de goedkeuring van meer dan 50 landen (evenveel als de VN in de beginjaren, doch zonder een „Veiligheidsraad”), paralyseerde de besluitvorming maar al te vaak. In situaties van gewapend conflict, waarbij één of meer van de CVSE-landen direct is/zijn betrokken, zoals in het Joegoslavië-conflict (maar evengoed in de kwestie Nagorny-Karabach), kan krachtdadig optreden van de CVSE eigenlijk nauwelijks worden verwacht.

Daarom kan het ook niet verwonderlijk worden genoemd dat sommige landen in bepaalde conflict-situaties weliswaar op papier bereid waren een zekere intentie te onderschrijven, doch dat daarvan in werkelijkheid niets bleek. In de geschiedenis van de CVSE zijn hiervan voorbeelden te over. Naarmate een conflict sterker was geëscaleerd bleef er van de bereidheid tot consensus minder over.

De voorgaande overwegingen leidden begrijpelijkkerwijs tot de eerdergenoemde voorkeur om de bemoeienis van de CVSE vooral te zoeken op het gebied van *early warning*, waar wederzijdse belangen nog niet dermate tegengesteld waren geworden dat een oplossing voor het desbetreffende geschil a priori onbereikbaar leek.

De dramatische ontwikkelingen rond voormalig Joegoslavië, waarin de VN (naast de reeds eerder aanwezige EG) in snel tempo steeds verder betrokken raakten, versterkten de kracht van die redenering. Het conflict van Bosnië-Herzegovina was er één waarvan de CVSE zich verre diende te houden. Competentere organisaties, als voornoemd, waren reeds diep erin betrokken en de CVSE zou hieraan weinig eigens kunnen toevoegen. Het conflict in (ex-)Joegoslavië escaleerde te snel voor de CVSE,

die daarop qua organisatie en daadkracht geenszins een antwoord had.

De CVSE was in september 1992 tenslotte ook organisatorisch nog nauwelijks meer dan de som van de individuele deelnemende landen. Van een „volwassen” internationale organisatie, met eigen secretariaat en operationele capaciteit, was nog geenszins sprake. De CVSE stond nog maar aan het begin van de weg die van een – oorspronkelijk – zuiver procesmatig instrument zou leiden tot een gestructureerde regionale organisatie met pan-Europese ambities. Dit gebrek aan eigen operationeel vermogen vormde een extra hindernis voor slagvaardig optreden.

Al met al reden te over om niet al te ambitieus te beginnen en zich te concentreren op situaties die voor de CVSE nog enigszins waren te „behappen”. Doch de nood was wellicht groter dan de deugd: de eerste missie van de CVSE, direct na de top van Helsinki, ging uit naar de regio's direct grenzend aan het oorlogsgebied Bosnië-Herzegovina.

De CVSE-missies

Op 14 augustus 1992 besloot het Comité van hoge ambtenaren drie missies voor langere duur naar resp. *Kosovo*, *Sandjak* en *Vojvodina* te zenden, drie gebieden die deel uitmaken van Servië-Montenegro (d.w.z. van de rest-republiek Joegoslavië). Afgezien van het opvallende aspect dat deze missies werden gezonden naar een land, dat zelf kort tevoren als aan de CVSE deelnemend land was geschorst, was dit besluit op zich ook verder zonder precedent. Voor het eerst werd immers besloten ergens een langere presentie te verwezenlijken en aldus de CVSE in een bepaald gebied een zichtbare rol te laten spelen.

De missies begonnen hun werk vanaf 8 september; op 28 oktober werd met de autoriteiten in Belgrado een *Memorandum of understanding* getekend, dat voor een periode van 6 maanden gold. Na de nodige onderhandelingen kon op 29 april 1993 nog een verlenging van het verblijf van de missies tot 28 juni worden bewerkstelligd. Daarna was het echter afgelopen en weigerde Belgrado akkoord te gaan met een langer verblijf van de missies omdat de CVSE van haar kant niet kon instemmen met een verdere wederzijdse politieke toenadering. De missies werden derhalve in juni 1993 noodgedwongen teruggetrokken.

De drie missies (die onder éénhoofdige leiding stonden) hadden de volgende vier taken meegekregen:

- het bevorderen van de dialoog tussen de betrokken autoriteiten en vertegenwoordigers van de bevolkingsgroepen in de desbetreffende regio's;
- het vergaren van informatie m.b.t. schendingen van mensenrechten en van fundamentele vrijheden, alsmede het bevorderen van oplossingen hiertoe;
- het opzetten van contactpunten voor het helpen oplossen van mogelijke problemen;
- informatievervalsing m.b.t. relevante wetgeving inzake mensenrechten, het beschermen van minderheden, vrije media en democratische verkiezingen.

De totale omvang van de drie missies gezamenlijk heeft nooit meer dan 20 man bedragen (waaronder gedurende 3 maanden een Nederlandse diplomaat) hoewel in november 1992 een uitbreiding tot 40 man formeel werd geautoriseerd. Het bleek echter onmogelijk daarvoor meer dan 20 mensen te vinden. Vanaf begin tot eind zijn de missies geleid door de Noorse ambassadeur Bogh.

Het besluit tot het zenden van bovengenoemde missies werd al snel gevolgd door een soortgelijke missie in de voormalige Joegoslavische republiek *Macedonië*. Op 18 september 1992 besloot het CHA een zg. *spill-over*-missie naar Skopje te sturen; de eerste leden daarvan arriveerden nog diezelfde maand. De *Articles of understanding* (een formeel MOU was niet mogelijk ingevolge de niet door alle CVSE-landen erkende status van *Macedonië*) werden op 7 november afgerond. Deze blijven geldig tot eenzijdige opzegging. De doelstelling van de missie is het monitoren van de grens van het gastland met Servië en in die verdere gedeelten van het land waar een mogelijke verspreiding van het conflict in voormalig Joegoslavië zou kunnen plaatsvinden, ter bevordering van de territoriale integriteit en met het oog op het handhaven van vrede, stabiliteit en veiligheid. Ook dient de missie een bijdrage in algemene zin te leveren aan conflictpreventie in de regio.

Een en ander wordt gerealiseerd door het opbouwen van contacten met de overheidsautoriteiten in Skopje, met vertegenwoordigers van lokale partijen, door veel rond te reizen in het gebied en door informatie te vergaren bij mogelijke incidenten. ▸

De missieleider is tot nu toe altijd een Amerikaan geweest. De missie omvat 8 man (waaronder, in de beginperiode, een Nederlandse diplomaat).

De daaropvolgende lange-termijnmissie ging naar *Georgië*, en maakte deel uit van een breed mandaat aan de persoonlijk vertegenwoordiger van het Zweedse voorzitterschap (de Hongaarse ambassadeur Gyarmati), dat op 6 november 1992 door het CHA werd vastgesteld. Hierin werd besloten dat de missie zich diende te richten op het conflict in Zuid-Ossetië (ambassadeur Gyarmati zou zelf daarnaast ook een rol toegewezen krijgen bij het oplossen van het conflict rond Abchazië, waarmee de VN zich primair bemoeien).

De missie startte op 3 december en het MOU werd op 23 januari getekend, voor een initiële periode van 3 maanden (sindsdien is de missie reeds tweemaal met 6 maanden verlengd). De maximale sterkte van de missie, 11 man, werd tot nu toe nooit bereikt. De huidige omvang schommelt rond de 8 personen. Als taak kreeg de missie met name de opdracht d.m.v. een zichtbare aanwezigheid in Zuid-Ossetië een bemiddelende rol tussen de conflictpartijen trachten te spelen, naleving van het lokale staakt-het-vuren te controleren, informatie te vergaren over de militaire situatie en over mogelijke incidenten en ten slotte concrete voorstellen te doen om tot een politieke oplossing van het conflict te komen.

Op 13 december 1992 besloot het CHA een missie naar *Estland* te zenden, vooral om bij te dragen aan het verbeteren van de betrekkingen tussen de Estische en Russische bevolkingsgroepen. De missie startte op 15 februari in Tallinn (ook werden kantoren in de overwegend Russische steden Kothla-Jarva en Narva geopend). Meer nog dan bij voorgaande missies ontplooidde de missie in Estland activiteiten op het gebied van de „menselijke dimensie”, bv. ten aanzien van taalkwesties, minderhedenwetgeving, nationaliteitswetgeving, e.d. Pogingen om deze missie een formele rol te laten spelen in de kwestie van de terugtrekking van Russische troepen werden door Moskou geblokkeerd. Ook deze missie kreeg een (verlengbaar) mandaat van 6 maanden. Er zijn 6 mensen in de missie werkzaam, onder leiding van een Zweed.

Een verdere missie vertrok op 25 april 1993 naar *Moldavië*. Op 4 februari had het CHA hiertoe in be-

ginsel reeds besloten, doch onderhandelingen met de autoriteiten van resp. Moldavië, Transdnjestrië en de Russische Federatie vertraagden de uitzending. Deze onderhandelingen leidden tot een zorgvuldig opgesteld mandaat, waarin de verhouding tussen Moldavië en het (door Rusland gesteunde en op afscheiding gerichte) gebied Transdnjestrië wordt weerspiegeld. In dit mandaat wordt wel gesproken over de terugtrekking van Russische troepen uit Transdnjestrië, terwijl ook het recht op een aparte status voor dit gebied in het mandaat is vastgelegd. De missie dient een kader te helpen opzetten voor een duurzame politieke oplossing van het conflict, en de partijen te helpen bij het uitvoeren van onderhandelingen hierover. Verder geldt ook hier een regelmatige rapportageplicht van de missie aan de CVSE over de toestand aldaar en de voortgang bij de onderhandelingen. De missie, die vanaf het begin door een Canadees werd geleid, telt 8 personen, waaronder een Nederlandse militair (tot december 1993 lkol G. Timmer, sindsdien maj C.M. Lodder). Ook voor deze missie geldt een verlengingstermijn van 6 maanden.

Naar *Letland* zond het CHA op 23 september 1993 een missie onder Amerikaanse leiding. Ze zal 4 tot 6 man omvatten en is eveneens opgezet voor een periode van 6 maanden. Net als de missie in Estland zal ze zich vooral richten op de betrekkingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen.

Zeer recent, op 1 december jl., besloten de CVSE-ministers in Rome een kleine missie van lange duur naar *Tadzjikistan* te zenden, in eerste instantie bestaande uit 4 man. Ook deze missie zal, in nauwe samenwerking met de VN-vertegenwoordigers aldaar, in de eerste plaats dienen bij te dragen aan het opzetten van een dialoog tussen de verschillende partijen, maar ook naleving van de CVSE-beginse-len (met name op mensenrechtengebied) dienen te controleren. Over de militaire situatie zal zeker ook worden gerapporteerd. De missie zal verder assisteren bij het opzetten van de tot dusverre ontbrekende juridische structuren en democratische instellingen en de CVSE van de situatie ter plaatse op de hoogte houden.

Ten slotte staan nog twee verdere missies op stapel.

● In Rome besloten de ministers de persoonlijk vertegenwoordiger van het voorzitterschap voor

Georgië, ambassadeur Gyarmati, op te dragen voorstellen uit te werken om een liaison op te zetten met de Russische *peacekeeping* eenheden in Abchazië. Dat zou kunnen gebeuren via monitoring ter plaatse door een missie van de CVSE (al dan niet zijnde de reeds voor Zuid-Ossetië opgezette missie). De modaliteiten ervan zijn echter nog niet vastgesteld.

● Van een geheel andere orde is de CVSE-bemoeienis met Nagorny-Karabach. De herhaalde pogingen een missie voor dat gebied op te zetten, van groot- of kleinschalige aard, faalden tot nu toe, zoals hieronder zal worden uiteengezet.

CVSE-monitormissie Nagorny-Karabach

De bemoeienissen van de CVSE met Nagorny-Karabach (N-K) werden in het voorjaar van 1992 geïntensiveerd, toen de ministers bij het begin van de vervolgbijeenkomst in Helsinki besloten tot het opzetten van de zg. Minsk-groep, een groep van 9 landen, aan wie de onderhandelingen over het conflict werden gedelegeerd. (De groep ontleent haar naam aan de stad waar de eerste officiële vredesconferentie zou moeten worden gehouden; hetgeen tot nu toe niet mogelijk is gebleken.) Verder besloot het CHA dat de CVSE zo spoedig mogelijk een fysieke bijdrage aan het probleem Nagorny-Karabach zou trachten te leveren, door een CVSE-monitormissie (CVSE-MM) te sturen. Tijdens de CVSE-vervolgconferentie te Helsinki in 1992 werden, in langdurige zittingen van een speciale werkgroep, de eerste pogingen gedaan om *Terms of reference* (TOR) voor de CVSE-MM op te stellen.

In die tijd bleek het echter al onmogelijk de direct betrokken partijen, Armenië en Azerbeidzjan, op één noemer te krijgen. De problemen waren vooral de omschrijving van het conflict (de benoeming van het conflict mocht namelijk geen enkel blijk van erkenning van Nagorny-Karabach) inhouden, het mandaat voor de missie, de definiëring van het conflictgebied en de deelneming aan onderhandelingen van betrokken partijen, niet zijnde erkende staten (i.c. de Armeniërs uit N-K).

In die periode werd een eerste *factfinding*-missie naar het gebied gezonden, o.l.v. de Zweedse ambassadeur Mossberg. Hieraan werd ook deelgenomen door de Nederlandse bgen G.H. Eleveld en sm M.A. Scholten.

De Nederlandse gedachten gingen meer uit naar

een opzet overeenkomende met die van de EG-monitormissie in voormalig Joegoslavië, d.w.z. kleine en mobiele monitorteam. Tevens was de Nederlandse gedachte dat, ter voorkoming van een groots opgezette staf in Wenen, de coördinatie van de ondersteuning van de missie zou plaatsvinden in de hoofdstad die het *Head of mission* (HOM) levert. Daarentegen waren er enkele andere landen, zoals Oostenrijk, Zweden, Italië en Finland, die een VN-achtige aanpak voorstonden, met vaste posten, zware hoofdkwartieren en grote logistieke ondersteuning. In de rapportage van deze eerste CVSE-verkenningmissie naar N-K kwamen de verschillende ideeën over het uitvoeren van de missie te velde duidelijk naar voren. Na herhaalde vergeefse pogingen om in Helsinki overeenstemming te krijgen over de TOR gingen deze, mede door de negatieve ontwikkelingen in het gebied, voorlopig de ijskast in.

Eind 1992 noopten de gewijzigde omstandigheden tot het opnieuw uitvoeren van een verkennende missie. Deze stond onder leiding van de Finse Ikol Happonen. Het resultaat was een plan met een VN-opzet, waarin de verhouding monitors tot ondersteuning 1:4 à 5 was. In de loop van 1993 ging het erop lijken dat de Minsk-groep resultaten begon te bereiken. In de marge van het Minsk-proces, waarin een tijdschema werd ontwikkeld voor het bereiken van een vredessituatie, hadden de Amerikanen een operationeel plan met een gefaseerde opbouw ontwikkeld, dat meer ging in de richting van een kleinschalige en flexibele EGMM-opzet.

Na een korte voorbereidende vergadering werd in juni 1993 in Wenen een Initiële Operationele Planninggroep (IOPG) opgezet voor het ontwikkelen van plannen voor een CVSE-MM naar N-K. De samenstelling van de IOPG, een Zweedse persoonlijk vertegenwoordiger, een Zweeds HOM, een Zweedse Chef-Staf, ondersteund door o.a. Italiaans, Oostenrijks en later Fins personeel – allen met uitgebreide VN-ervaring – maakte op voorhand al duidelijk dat de plannen een VN-karakter zouden hebben. Nederland heeft op incidentele basis aan de IOPG deelgenomen. In de eerste opzet van de IOPG bestond de CVSE-MM uit 200 monitors en 189 ondersteunende personeelsleden. Sindsdien zijn de plannen al vele malen aangepast en in het licht van de discussies in de Minsk-groep nam de omvang van de geplande missie toe. In de huidige plannen is de CVSE-MM uitgebreid tot

ruim 500 personen. Inmiddels is de CVSE-landen gevraagd hun bijdragen aan deze CVSE-MM bekend te maken. De reacties zijn tot nu toe minimaal. De meeste landen hebben moeite bekend te maken welke hun bijdrage zal zijn omdat die personele, materiële en/of financiële middelen vanaf dat moment zijn geblokkeerd voor andere activiteiten. Aangezien sinds begin 1992 de missie al zo vaak is uitgesteld – doordat op het laatste moment niet aan de meest essentiële voorwaarden werd voldaan – is geen voorspelling te doen over een eventuele datum waarop de CVSE-MM zal starten. Het op deze wijze in het vooruitzicht stellen van een bijdrage is derhalve vrijwel onmogelijk.

Het Minsk-proces is een politiek proces, waarbij sinds kort ook HOM veelvuldig wordt betrokken. Gehoopt wordt dat daarmee enige afstemming zal plaatsvinden tussen politieke wensen en militaire mogelijkheden. Een probleem vormt de discrepantie tussen door de politiek overeengekomen reactietijden voor de ontplooiing van de missie en de voor de organisatie noodzakelijke reactietijden, zoals het voorbereiden van personeel; maar meer nog de levertijden van te verwerven materieel. Het eerste materieel zou moeten worden besteld alvorens de beslissing tot starten van de missie wordt genomen. Men zou daarmee een basispakket kunnen vormen. Op zich is dat geen probleem, als de landen dan bereid zijn daarvoor een budget ter beschikking te stellen. Die bereidheid is tot nu toe echter niet getoond, mede gezien de risico's dat de missie helemaal niet doorgaat.

Reeds meermalen leek de Minsk-groep aan de onderhandelingstafel resultaat te behalen in de vorm van voorlopige overeenstemming over een vredesplan, opgebouwd uit fasen, incl. een tijdschema van invoering. Elke keer echter konden een of meer van de betrokken partijen uiteindelijk niet met het plan instemmen. Duidelijk is dat de uiteindelijke instemming afhankelijk is van de militaire situatie in het conflictgebied. Nadat bv. de Armeniërs uit Nagorny-Karabach grote gebieden hadden veroverd konden zij, in tegenstelling tot de andere partijen, evenals Jerevan instemmen met het plan.

Het conflict in Nagorny-Karabach zit duidelijk zo diep dat bij alle partijen nog steeds geen sprankje echte politieke wil aanwezig lijkt; hoezeer dit soms ook wel met de mond wordt beleden.

Parallel aan het Minsk-proces werken de Russen op de achtergrond aan het bereiken van een staakt-het-

vuren, waarbij af en toe tijdelijke resultaten worden bereikt. Deze gang van zaken, waarbij geen directe terugkoppeling plaatsvindt naar de Minsk-groep wordt door een aantal CVSE-landen met een zeker onbehagen bekeken.

Tijdens het verblijf in de afgelopen 2 jaren van de verkennende missies waren de betrokken partijen wel bereid tot een lokaal staakt-het-vuren te komen. Reden waarom de Zweden recent de gedachte hebben geopperd een kleine missie op te zetten, om vanuit het gebied zelf een poging te doen het conflict te beïnvloeden. Deze discussie wordt nu in de Minsk-groep gevoerd, onder inmiddels Zweeds voorzitterschap. Tijdens de ministeriële besprekingen in Rome, in november jl., kon hierover met de partijen echter nog geen overeenstemming worden bereikt.

Verantwoordelijkheden CVSE-activiteiten

In de Helsinki-besluiten van 1992 is bevestigd dat het CHA bij missies en andere operaties altijd de algemene politieke controle heeft. De operationele begeleiding wordt uitgevoerd door de C-i-O, daarin bijgestaan door een ad-hoc-groep in Wenen. Deze ad-hoc-groep wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de Troika en van de landen die een personele en/of materiële bijdrage leveren of een anderszins belangrijke bijdrage. Volgens de Helsinki-besluiten zou de ad-hoc-groep moeten zorgen voor een 24-uurs-bereikbaarheid voor missies te velde.

In de praktijk is de uitvoering iets anders gegaan. Sinds de instelling van wat nu het Permanent Comité in Wenen heet ligt de dagelijkse politieke controle in handen van dat comité. De C-i-O heeft wel de operationele leiding. Slechts voor de eerste missies naar voormalig Joegoslavië werd een ad-hoc-groep ingesteld die echter bij gebrek aan operationele waarde vrij snel weer werd ontbonden.

Sinds medio 1993 is binnen het Conflictpreventiecentrum een *Mission Support Section* opgericht die missies in de praktijk dient te ondersteunen. De 24-uurs-bereikbaarheid voor missies te velde is derhalve overgeheveld naar deze sectie.

Het Hoofd van de missie (HOM), benoemd door het CHA, valt onder de directe verantwoordelijkheid van de C-i-O en heeft de operationele bevelvoering over de missie te velde. Hij wordt door het CHA (of door het Permanent Comité) aangesteld,

op voordracht van de C-i-O, en benoemt zijn verdere missieleden, die door individuele landen worden voorgedragen.

Binnen deze constructie kan ook andere bestaande organisaties, zoals de NAVO, worden verzocht *peacekeeping* activiteiten te ondersteunen of uit te voeren. De politieke controle blijft daarbij in handen van de CVSE. Hoe een en ander in de praktijk zal worden uitgevoerd moet nog worden uitgewerkt en zal eerst plaatsvinden als het ooit zover komt.

Conclusie

De missies zijn een vertolking van de wens van de CVSE-gemeenschap zich ter plaatse in te zetten voor conflictpreventie en crisisbeheersing, zoals werd beoogd in het eerder genoemde document van Helsinki. De lange-termijnmissies vormen sindsdien een van de meest zichtbare nieuwe instrumenten van de CVSE op dit gebied. Daarbij doet zich vanzelfsprekend de vraag voor naar de effectiviteit van dergelijke missies. Hierop valt geen ondubbelzinnig antwoord te geven, enerzijds omdat de ervaring slechts kort is (iets meer dan een jaar) en anderzijds omdat de voorlopige resultaten per missie verschillen. Wel lijkt zich een tendens te ontwikkelen dat een missie meer kans van slagen heeft indien het conflict ter plaatse nog niet is geëscaleerd; wellicht een open deur maar dan toch wel een met zekere operationele conclusies. Steeds weer komen evaluaties tot de slotsom dat de missies (lees: de CVSE) zich vooral sterk kunnen (en derhalve moeten) maken in regio's en op terreinen waarop hun meerwaarde niet bij voorbaat door de heftigheid van de tegenstellingen teniet wordt gedaan. Dat geldt zowel voor de lokatie van de brandhaarden (de situatie is in Nagorny-Karabach veel verder geëscaleerd dan in Estland) als voor de aard van de betrokkenheid (*early warning* versus crisisbeheersing en klassieke *peacekeeping*).

Hoe het ook zij, de CVSE lijkt in de toekomst de ingeslagen weg van het uitzenden van lange-termijnmissies te willen vervolgen. Dat is echter alleen mogelijk indien de deelnemende landen voldoende mensen ter beschikking stellen voor het bemannen van de missies. Het probleem lijkt niet groot; momenteel bedraagt de totale bezetting van de CVSE-missies in het veld slechts 33 man (stand begin

november). Er zit echter meer in het vat (bv. Tadzjikistan en wellicht later Nagorny-Karabach) en de aflossing van missieleden wordt steeds moeilijker, of het nu diplomaten of militairen betreft.

Toch zijn het nu juist steeds dezelfde profielschetsen waaraan de CVSE behoefte heeft: militairen en/of diplomaten (doch waarom niet ook uit de kring van niet-overheidsorganisaties en academici?) die hun talen (in de meeste gevallen Russisch) spreken, flexibel inzetbaar zijn, een zekere *hardship* voor (beperkte) tijd niet schuwen en die hebben getoond over een mate van onderhandelingsvermogen te beschikken.

Zoals in de inleiding van de Prioriteitennota gesteld, wordt momenteel voorrang gegeven aan optreden in kader van crisisbeheersing (al blijft daarnaast de krijgsmacht ook voorbereid op een groot conflict). Aan een dergelijk optreden wil Nederland ook in de toekomst in groter verband (VN, CVSE, NAVO) blijven deelnemen. Het opzetten van een *pool* van individuele militairen, die voor korte of lange termijn kunnen worden uitgezonden in het kader van missies of operaties in multilateraal kader, is door Defensie reeds ter hand genomen. In de toekomst zal hierop hoogstwaarschijnlijk steeds vaker een beroep worden gedaan, en daarmee zal de behoefte groeien aan mensen met een profielschets als boven vermeld. Dat zal een zekere mate van bijscholing van een (zeer beperkt) deel van het huidige kader in eerder genoemde richting moeten meebrengen. De nadruk zal daarbij dienen te komen liggen op een individuele in plaats van een groepsgewijze aanpak, aangezien het gedrag van de individuele militair in kwestie in een specifieke CVSE-missie meer nadruk zal krijgen dan de traditionele – veelal op groepsoptreden gerichte – benadering van bv. VN-*peacekeeping*. Vanzelfsprekend zal een deel van de opleiding en voorbereiding hieraan moeten worden aangepast. Ten slotte zullen de betrokken militairen over een zeker rangniveau moeten beschikken: de ervaring met Moldavië (waar de gesprekspartners mensen als gen Lebed en de minister van defensie zijn), maar ook bv. in Nagorny-Karabach toont voortdurend aan dat de deuren alleen opengaan als de betrokken officier een hogere rang heeft. Het zal zeker tijd kosten alvorens een bepaalde *pool* van hiervoor direct inzetbaar personeel is geschapen: de behoefte stimuleert echter de vraag.