

**KONINKLIJKE  
VERENIGING  
TER BEOEFENING  
VAN DE  
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

#### Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

generaal-majoor b.d.  
E.R. d'Engelbronner

Z.E. luitenant-generaal  
J.P. Verheijen

luitenant-kolonel b.d.  
W.F. Anthonijsz

#### Bestuur

##### Voorzitter

B.A.C. Droste, cdre KLu

##### Vice-voorzitter

drs. R.H. Rozeboom, kol KLu

#### Leden

prof. G.C. Berhof, lgen gn b.d.  
mr.drs. C. Homan, kol marns  
J.R. Karssing, kol cav  
drs. F.J.J. Princen  
A.L.C. Onderwater, kol KLu  
jhr.mr. J.P. de Savornin Lohman  
R.A.A. Klaver, kltz  
drs. M. de Haas, tlt inf  
(public relations)

#### Redacteur

T. de Kruijf, genm gn  
p.a. Defensie Leergangen  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag  
bezoekadres:  
Brasserskade 227a  
2289 PA Rijswijk  
tel: 015 - 152700

#### Secretariss

A.G.D. van Osch, maj art  
Beringlaan 13  
2803 GA Gouda

#### Penningmeester

M.P. Dekker, lkol gn  
Eberhorst 19  
2730 Zeven / Duitsland

#### Ledenadministratie

J.J.M. Nijman  
Karei Doormanlaan 274  
2283 BB Rijswijk  
Tel. 070-3947836

BIBLIOTHEEK  
DEFE  
TE LEERGANGEN  
BRASSERSKADE 227 A  
2289 PA RIJSWIJK  
POSTBUS 20701  
2500 ES DEN HAAG

NR 90

**MARS IN CATHEDRA**

## Mededelingen van het bestuur

### Verslag algemene leden- vergadering 22 juni 1992

Op 22 juni 1992 werd aansluitend op de lezing van luitenant-generaal G.J. Folmer in de Ronde Zaal van de Directie Voorlichting van het Ministerie van Defensie een algemene ledenvergadering gehouden.

Om 21.40 opende de voorzitter, generaal-majoor P. Huijsman, de vergadering.

Achtereenvolgens werden de volgende verslagen aangenomen: het verslag van de vorige algemene ledenvergadering, het jaarverslag 1991 van de secretaris, en het jaarverslag 1991 van de penningmeester. Tevens werd het verslag van de kascontrolecommissie aangenomen, waarna de penningmeester, luitenant-kolonel M.P. Dekker onder dankzegging werd gedechargeerd.

Omdat een aantal bestuursleden kenbaar had gemaakt niet herkiesbaar te zijn, had het bestuur een aantal nieuwe bestuursleden voorgedragen. Ter vergadering werd de voordracht van het bestuur aangenomen, waardoor het voltallige bestuur met ingang van 22 juni 1992 bestaat uit de volgende leden: voorzitter: commodore B.A.C. Droste; vice-voorzitter: kolonel drs. R.H. Rozeboom; penningmeester: luitenant-kolonel M.P. Dekker; secretaris: luitenant-kolonel A.G.D. van Osch; hoofdredacteur Militaire Spectator tevens hoofdredacteur Mars in Cathedra: generaal-majoor T. de Kruijf; leden: luitenant-generaal b.d. prof. G.C. Berkhof; kolonel der mariniers mr. drs. C. Homan; kolonel A.L.C. Onderwater; tweede-luitenant drs. M. de Haas; jhr. mr. J.P. de Savornin Lohman; drs. F.J.J. Princen; kapitein-luitenant ter zee R.A.A. Klaver; ledenadministrateur: de heer J. Nijman.

Ter vergadering hebben twee leden, majoor P. Fröling en kapitein B. Klappe zich bereid getoond plaats te nemen in de kascontrolecommissie, hetgeen met algemene instemming werd aangenomen.

Tijdens het agendapunt „rondvraag” zijn de volgende vragen gesteld.

**Vraag:** Het bepalen van de omvang van de krijgsmacht zal in de toekomst nog meer dan in het verleden afhangen van politieke keuzes. Zou naar aanleiding van deze constatering het bestuur in overweging willen nemen een studie te laten doen over de verantwoordelijkheden van de militairen t.o.v. de politiek?

**Antwoord voorzitter:** Dit is inderdaad een interessant thema en zal zeker in overweging worden genomen bij het vaststellen van het volgende jaarprogramma.

**Vraag:** Vorig jaar is een lezing gegeven door twee Britse officieren over hun ervaringen in de Golf-oorlog. Deze lezing werd door de leden zeer gewaardeerd. Bij die gelegenheid werd al door het bestuur aangegeven dat het wenselijk is binnen de Vereniging meer aandacht te besteden aan meer militair operationele zaken. Zullen in het komende programma inderdaad meer militair operationele onderwerpen worden behandeld?

**Antwoord voorzitter:** Het is zeker de bedoeling wat vaker militair operationele onderwerpen te behandelen. Zo wordt nu gezocht naar een geschikte spreker over luchtmobiel optreden. Het streven is te komen tot een goede balans tussen onderwerpen op het gebied van veiligheidsbeleid, militaire strategie en operationeel optreden.

Vervolgens spreekt generaal-majoor P. Huijsman zijn spijt uit dat hij wegens zijn nieuwe plaatsing in het buitenland reeds na één jaar zijn voorzitterschap moet beëindigen. Vervolgens draagt hij het voorzitterschap over aan commodore B.A.C. Droste.

Commodore Droste bedankt generaal-majoor Huijsman voor zijn werk voor de Vereniging in het afgelopen jaar en benadrukt dat in dat jaar zowel de deelname aan de bijeenkomsten als het aantal bijeenkomsten behoorlijk is toegenomen. Hij geeft aan dat de discussie over veiligheid na de Koude Oorlog alleen maar is toegenomen en dat het de taak van de Vereniging is deze discussie te verdiepen voor een breed publiek. Het doet hem daarom plezier dat ook tijdens de afgelopen bijeenkomst politici in de zaal zaten. Zijn intentie is ook in de toekomst alle krijgsmachtdelen bij de veiligheidsdiscussie te blijven betrekken.

Om 22.00 uur sloot de voorzitter de vergadering.

## Voordracht

Op 7 mei hield de Vereniging een bijeenkomst over de interne conflicten in Joegoslavië. Gastspreker was generaal-majoor J.C. Kosters, die als plaatsvervangend hoofd van de monitor-missie van de Europese Gemeenschap een aantal maanden in dit land werkzaam is geweest. Hieronder volgt de tekst van de lezing en een samenvatting van de gevoerde discussie, die na afloop van de lezing werd gevoerd.

## Het optreden van de EG monitor-missie in Joegoslavië

### Het ontstaan van het Joegoslavisch conflict

Door de eeuwen heen is het in het huidige Joegoslavië een strijdtoneel geweest van volkeren die vanuit de Balkan hun invloed wilden uitbreiden naar West-Europa en het terugdringen daarvan door ondermeer Italië, Oostenrijk en Hongarije. Dwars door het land werden scheidingslijnen gevormd door onder anderen de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie en het Islamitische Ottomaanse Rijk, de religieuze tegenstelling tussen de Rooms-Katholieke kerk en de Servisch-Orthodoxe kerk, de culturele verschillen o.a. tot uiting komend in het cyrillisch schrift en de economische verschillen tussen het relatief rijke noord-westen en het arme zuiden. Na vele oorlogen, grenswijzigingen, volksverhuizingen enz. zijn in Joegoslavië republieken en autonome provincies met administratieve grenzen ontstaan met daaraan gekoppeld de problematiek van de minderheden. Door de geschiedenis heen hebben in deze smeltkroes met name de Kroaten en de Serven getracht zelfstandige naties te vormen, waarbij een onderlinge machtsstrijd steeds met grote verliezen aan mensenlevens gepaard ging. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich onder maarschalk Tito een staatkundig stelsel waarbij weliswaar de deel-republieken enige autonomie verkregen, maar door de communistische partij en het federale leger een sterke centrale controle aanwezig was. Het overlijden van Tito, de teruglopende macht van de Communistische Partij, de economische teruggang en de toenemende werkeloosheid in de tweede helft van de tachtiger jaren deed de groep van ontevredenen aanmerkelijk toenemen. Deze situatie werd door nationalistische groeperingen gebruikt om het latent aanwezige onafhankelijkheidsstreven wederom leven in te blazen. Een belangrijke voedingsbodem werd daarbij gevonden in de eeuwenoude tegenstellingen waarbij de Slovenen en Kroaten zich verzetten tegen de imperialistische politiek van Servië (Srbija), het zogenaamd Groot-Servië. Radio en televisie werden daarbij misbruikt om oude gevoeligheden, misdaden en haat weer op te rakelen. Dit leidde uiteindelijk in 1990 tot de situatie dat in Slovenië (Slovenija) onder leiding van de huidige president Kucan en in Kroatië (Hrvatska) onder president Tudjman de onafhankelijkheid werd geproclameerd (zie figuur 1 en 2).

Ook in andere gebieden in Joegoslavië heersen onlustgevoelens tussen de bevolkingsgroepen. A. den Doollaard heeft hierover al in 1956 een uiterst interessant boek geschreven: „Het land achter Gods rug”.



Figuur 3

gevolg heeft waarbij sterke twijfels rijzen of de resterende republieken economisch kunnen overleven. Ook het onafhankelijkheidsstreven in de republieken Macedonië en Bosnië-Herzegovina zou bij succes erdoor worden bevorderd. De Groot-Servische idee wordt daarmee ernstig in gevaar gebracht. Tenslotte veroorzaakt dit onafhankelijkheidsstreven aanmerkelijk gezichts- en machtsverlies van het federale leger dat vele jaren als bindende factor tussen de deelrepublieken is opgetreden. Met deze inleiding heb ik getracht duidelijk te maken dat het recente conflict niet, zoals veelal door de media wordt gesuggereerd, een etnisch probleem is, maar veeleer een economisch-politiek conflict, waarbij de etnische maar ook religieuze en culturele tegenstellingen worden misbruikt.

## De Europese betrokkenheid

De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) was bij uitstek de organisatie om voorhands enige invloed uit te oefenen op de gang van zaken in Joegoslavië. De moeilijkheid daarbij was dat de federale regering van Joegoslavië deze problematiek als een interne aangelegenheid beschouwde terwijl Slovenië deze problematiek trachtte te internationaliseren. De CVSE werd daarbij gehinderd door dezelfde richtlijnen als nu de VN. Art 2 lid 7 van het VN-handvest heeft als strekking dat deze organisatie niet het recht heeft in te grijpen in de aangelegenheden die tot de binnenlandse jurisdictie van een van de lidstaten behoort, tenzij alle bij het conflict betrokken partijen daarmee instemmen. In het onderhavige conflict stemmen de formele partijen in met bemoeienis van de EG en later VN; informele, kleinere groeperingen waaronder de president van

Krajina, de gesjeesde tandarts Babic, hebben bezwaren en kunnen daarmee de vredesprocesgang ernstig vertragen. Er is overigens een stroming die aan gewicht wint, om de VN meer bevoegdheden toe te kennen in geval van ernstige schending van de mensenrechten. De normstelling, wanneer is er sprake van inter-etnische genocide, zal echter de nodige hoofdbreken kosten. In dit geval was de CVSE nog extra gehandicapt door het feit dat de federalen deel uitmaakten van de vergadering van de lidstaten van de CVSE en niet Slovenië en Kroatië. Helaas kent men in de CVSE het consensus-beginsel en derhalve kan de CVSE niet verder gaan dan een oproep aan de strijdende partijen, een verbale ondersteuning van de activiteiten van de EG en het bevorderen van individuele deelname aan het EG-initiatief. Canada, Zweden, Polen en Tsjecho en Slowakije gaven in september 1991 gehoor aan deze oproep en zonden eveneens monitors naar Zagreb. De EG diende derhalve voor Europa de kar te trekken. Het was geen sinecure om de uiteenlopende visies van de 12 EG-landen op één noemer te brengen. Griekenland is bijvoorbeeld tegen elke maatregel die de relatie met Servië kan verstoren en die het onafhankelijkheidsstreven van Macedonië zou bevorderen. De uitgangspunten voor de EG-interventie waren aanvankelijk:

- \* Joegoslavië dient in beginsel als federale staat te blijven bestaan;
- \* De huidige grenzen tussen de republieken kunnen niet door geweld worden gewijzigd.

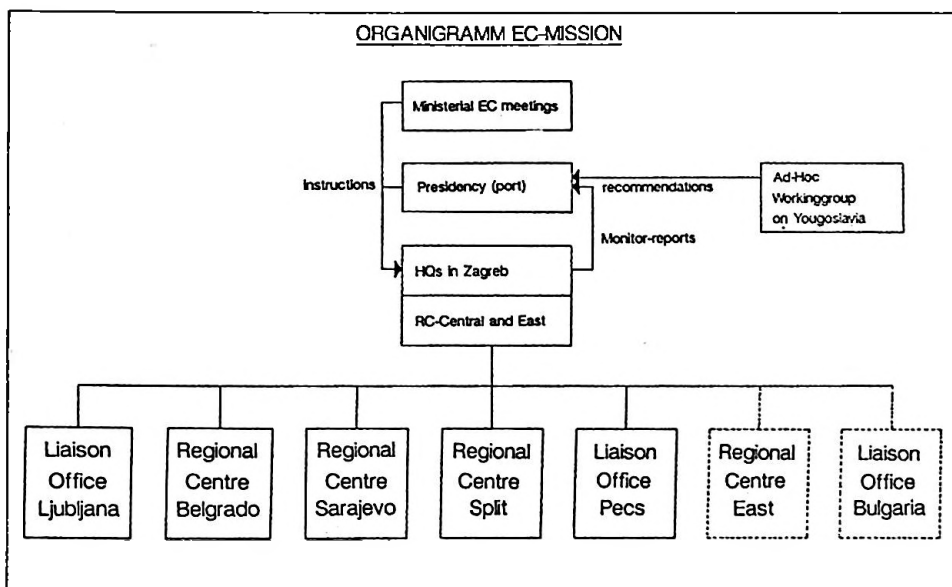
Begin juli 1991 werd onder leiding van de EG op het fraaie eiland Brioni een bijeenkomst van de presidenten van de deelrepublieken gehouden, waarbij onder politieke druk van de EG deze uitgangspunten werden geaccordeerd. De EG werd daarbij uitgenodigd met

een monitor-missie de Brioniafspraken te controleren. Gezien het Nederlands-presidentschap van de EG diende Nederland deze monitor-missie te organiseren. Daartoe werd eerst een diplomatieke missie naar de resp. deelrepublicken gezonden om het mandaat en status van de missie vast te stellen. Het zogenaamde Memorandum of Understanding (MOU) werd op 13 juli getekend, waarna de missie op 15 juli kon vertrekken. In het MOU was aangegeven het mandaat, de duur (aanvankelijk 3 maanden), het operatiegebied, de samenstelling (initieel 50 monitors) en de keten van verantwoordelijkheid (figuur 4). Door de korte tijd van voorbereiding had de missie geen duidelijk inzicht in de Joegoslavische problematiek, hoe en waar op te treden en ontbrak enig inzicht in benodigd materieel en infrastructuur ter plaatse. VN-deskundigheid, groot enthousiasme en adequate ondersteuning vanuit Nederland door én een gecombineerde cel van Buitenlandse Zaken en Defensie én staf Ochtendblad, maakten dat de aanvangsmoeilijk-

maatregelen m.b.t. de onafhankelijkheid voor een periode van drie maanden;  
— bevorderen van het uitwisselen van krijgsgeschiedenissen in samenwerking met het Internationale Rode Kruis.

#### Organisatie

Het coördinatiecentrum (CC) van de missie werd om praktische redenen in Zagreb, in het intussen bekende hotel I, ingericht. Nagenoeg dagelijks werd er een zgn. policy-vergadering gehouden waarin de nieuwe richtlijnen van de EG of minister Van den Broek en de belangrijkste aspecten uit de monitortrapporten werden besproken. Hieruit vloeiden vaak weer opdrachten voor de monitorteam voort. Overigens werd in deze vergadering niet het consensusbeginsel gehanteerd; iedereen kon zijn visie op een bepaalde zaak geven, het hoofd van de missie hoorde toe en nam de uiteindelijke beslissing. Deze aanpak werkte uitstekend en bood de hoofden van de nationale de-



Figuur 4

heden snel werden overwonnen.

### Organisatie en takenpakket

Ingevolge het MOU omvatte het takenpakket van de missie:

- assisteren bij het stabiliseren van het staakt-het-vuren door waarnemen en constateren van incidenten m.b.t.:
- \* het opheffen van blokkades bij faciliteiten van het leger;
- \* het terugtrekken van het leger naar de kazernes;
- \* de wederzijdse teruggave van faciliteiten en materieel, geconfisqueerd tijdens het conflict;
- \* de deactivering van de eenheden van de territoriale verdediging.
- waarnemen van het bevroren van uitvoerings-

legaties de mogelijkheid er een afwijkende mening op na te houden, zonder dat daardoor de taakuitvoering van de missie in gevaar kwam.

Zoals bekend bestond de missie uit diplomaten en militairen die tijdelijk waren uitgeleend aan het ministerie van buitenlandse zaken. De monitors waren ongewapend en traden op in burgerkleding. Om de herkenbaarheid te bevorderen, werd gekozen voor witte kleding, aangevuld met blauwe EG-armband en pet.

In de praktijk worden monitorteam van 3 man gevormd, bestaande uit diplomaten en officieren van drie nationaliteiten met een Italiaanse of een Franse chauffeur/voertuig en zo nodig aangevuld met een Servokroatisch sprekende monitor. De teams worden voor één of meer dagen op missie gestuurd. De mis-

sie heeft in de beginfase de keuze gemaakt de teams per voertuig gebruik te laten maken van het Kroatische autotelefoonnet. Problemen ontstonden toen door militair geweld de relaismasten regelmatig werden vernield. Daardoor kwam de functie van de missie in gevaar. Een en ander betekende een voortdurend uitbreidende verbodingsbehoefte.

De functie van deze verbindingen is voor de informatieverstrekking en daarmee voor het welslagen van de missie als totaal erg belangrijk geweest. Op dit punt heeft de voortreffelijke samenwerking tussen buitenlandse zaken en defensie hoog gescoord. Het komt mij zeer plausibel voor dat daarop de vraag van de VN naar Nederlands verbodingsmiddelen en -mensen bij UNPROFOR berust. Bij de uitvoering van deze taak diende de missie zich allereerst te concentreren op Slovenië en indien van toepassing op Kroatië. De zeer beperkte opdracht in Kroatië was niet uitvoerbaar. Niet alleen was daar geen sprake van een staakt-het-vuren, maar de missie bevond zich in Zagreb ook midden in het conflict zodat we gedwongen werden ons eveneens met dat conflict in Kroatië te bemoeien. Gezien de ervaringen die vele monitors in VN-operaties hadden opgedaan, veranderde de taak als „pure“ waarnemer langzamerhand in een actievere rol. Gesteund door aanvullende instructies van de EG traden de monitors meer en meer op als bemiddelaars tussen de strijdende partijen, brachten deze aan de onderhandelingstafel, bevorderden zodoende plaatselijke overeenkomsten voor een staakt-het-vuren en organiseerden humanitaire acties als het uitwisselen van gewonden en krijgsgevangenen. Bij deze laatste activiteiten werd overleg gevoerd met het Internationale Rode Kruis en de organisatie Artsen zonder grenzen. Door de uitbreiding van taken en de toenemende grootte van het conflictgebied was een centrale planning en uitvoering door de monitorteam vanuit Zagreb niet langer wenselijk. Derhalve werden regionale centra ingericht, waarbij de coördinatie uiteraard bij het hoofdkwartier in Zagreb bleef berusten.

Voor deze taken waren aanvankelijk 50 monitors plus ondersteunende staf, chauffeurs, verbodingspersoneel e.d. ter beschikking. Dat aantal werd later uitgebreid tot ruim 300 toen de aandacht van de missie zich op Oost-Slovenië alsmede op de Dalmatische kust ging richten en daarbij het conflict ook vanuit Servië en Bosnië-Herzegovina ging monitoren.

## Uitvoering

### *Slovenië*

Over Slovenië kan ik kort zijn.

De verhouding tussen de Sloveense autoriteiten en het federale leger was vijandig en gespannen; nochtans werd door de federale beslissing op 17 juli t.a.v. het terugtrekken van het federale leger uit Slovenië een mogelijkheid tot overleg gecreëerd waarbij de monitors een stimulerende invloed uitoefenden.

Arbitrage, maar ook een actievere rol, maakte dat beide partijen steeds vaker een beroep op de monitors deden. Vooral de teruggave van zwaar materieel dat gedurende het vier dagen durende conflict wederzijds was geconfisqueerd, vereiste tijdens het langdurige overleg grote diplomatieke vaardigheid. De Sloveense autoriteiten reageerden veelal positief op het waarnemen en rapporteren door de monitors van overtredingen van de overige afspraken. Een en ander leidde er toe dat eind augustus 80% van het personeel en 60% van het materieel van het federale leger uit Slovenië waren teruggetrokken. Door de intensivering van het conflict in Kroatië konden helaas de terugverplaatsingsroutes van het federale leger door Kroatië niet meer worden gebruikt.

Op 7 oktober 1991 verklaarde de Sloveense regering dat zij zich in alle opzichten aan de Brioni-overeenkomst had gehouden, dat het zg. moratorium was beëindigd en dat de republiek zich als onafhankelijk beschouwde. Dit laatste werd o.m. tot uiting gebracht door de invoering van het Sloveense paspoort (door Duitsland als geldig grensdokument geaccepteerd), door de Joegoslavische insignia aan de grenzen door Sloveense te vervangen en door uitgifte van nieuw geld (de tolar in plaats van de dinar).

Onder dankzegging voor de vele bemiddelingswerkzaamheden werd verzocht de monitors terug te trekken. Na overleg met de missie in Zagreb is het regionale centrum in Ljubljana vervangen door een liaison-office. Samenvattend kan worden vastgesteld dat de monitormissie veel heeft bijgedragen aan het feit dat na het conflict eind juni/begin juli 1991 de *de facto*-onafhankelijkheid van Slovenië vrijwel geruisloos is verlopen. Het succes van de monitors kreeg met name door de uitbarsting van het conflict in Kroatië echter onvoldoende aandacht en waardering in de pers.

### *Kroatië*

In Kroatië kreeg het optreden van de monitors een ander karakter. Door de relatieve rust en het vertrek van het federale leger uit Slovenië werd alle aandacht gericht op de conflictgebieden Oost-Kroatië met als „modern Stalingrad“ de plaats Vukovar, voorts Kordun en Lika in Centraal-Kroatië en Dalmatië. In samenhang daarmee werd op 1 september in Belgrado een nieuw MOU afgesloten waarin het takenpakket van de Missie werd uitgebreid tot het stabiliseren van de toestand in heel Kroatië. In de maand september veranderde het conflict in een volledige burgeroorlog waarbij het ernstig gedemotiveerde federale leger volledig ging samenwerken met de Servische strijdgroepen. De Servische tactiek is daarbij uiterst simpel. In de gebieden waar Serven na de Kroatische onafhankelijkheidsverklaring de macht hebben overgenomen, versterken eenheden van het Joegoslavische leger de Servische milities en voorkomen ze een herovering door de Kroaten. In Oost-Slavonië en

Kordun treden ze offensief op. De Servische milities infiltreren daar in dorpen waar nog Kroatische politie of Nationale garde aanwezig is, lokken vuurgevechten uit waarna het federale leger oprukt om de vrede te herstellen, maar in feite om de Servische posities te consolideren. Vervolgens wordt onder bedreiging dan wel ergere maatregelen de Kroatische bevolking verdreven waarna het dorp of volledig vernietigd wordt dan wel als vestigingsplaats voor Serven wordt gebruikt. Bij een hardnekkige verdediging worden door het federale leger massaal artillerie en soms vliegtuigen ingezet. Ondanks de kwantitatieve overmacht slaagt het leger er niet in belangrijke voortgang te maken. Daarentegen neemt de gevechtservaring en het moreel van de Kroaten met de dag toe, terwijl door confiscatie en aanschaf van materieel het leger ook beter wordt uitgerust.

In deze situatie kunnen de monitors niets anders bereiken dan lokale overeenkomsten voor een tijdelijk staakt-het-vuren en humanitaire activiteiten als gewonden en krijgsgevangenen uitruil enz. De missie heeft mede door deze activiteiten een uitgebreide kennis van de bevolkingsgroepen en het land opgedaan en een goed begrip van de menselijke, economische en politieke complexiteit van de situatie ontwikkeld. Daardoor is zij een bemiddelingsinstituut geworden, welks rol en integriteit door de strijdende partijen worden erkend. Daarenboven betekent de aanwezigheid van de monitorteams dat gevechten veelal in omvang worden beperkt omdat het federale leger maar al te goed begrijpt dat via de monitorteams de ogen van de wereld op hun activiteiten gericht blijven. Men probeert derhalve telkenmale de monitorteams te weren van die lokaties waar het conflict in alle hevigheid wordt gevoerd.

Het feit dat de monitorteams na september niet alleen vanuit Zagreb, maar ook vanuit Belgrado en vanuit Sarajevo kunnen opereren maakt dat er een beter inzicht in de operatieën verkregen wordt, dat verkregen gegevens betrouwbaarder zijn en dat ook alerter kan worden gereageerd op de ontstane situatie. De monitorteams verrichten daarbij hun activiteiten in een zeer wisselende ambiance. Zo waren zij b.v. in Servië bij de militaire leiding zeker niet welkom en de media berichtten zeer kritisch over hun optreden en dat betekende bij gevolg dat ook de bevolking een kritische zo niet negatieve houding aannam. Het is zelfs voorgekomen dat in suggestieve Servische televisie nieuwsflitsen de EC-monitoren openlijk werden beticht van het doorspelen van militaire informatie aan de tegenstanders t.w. de Kroaten. Daartegen zijn sterke protesten ingediend en later zijn daarvoor formele excuses aangeboden. Meer serieuze bedreigingen waren de vuurgevechten waarvan de monitoren niet alleen getuige moesten zijn, soms waren ze ook kennelijk erg dichtbij de doelen. Het afgeven van een vuurstoot uit een mitrailleur over de hoofden van

de monitoren was een favoriete sport om de stressbestendigheid te testen.

Deze dreigingen gingen zeer serieuze vormen aannemen toen een luchtaanval op een hotel in Sisak niet de monitoren maar wel de voor het hotel geparkeerde witte auto's trof. Maar nog steeds kon niet gesproken worden van een directe bedreiging. Wel dient te worden opgemerkt dat bij het heliopperincident van 7 januari jl. waarbij 5 monitors om het leven kwamen, voor het eerst met opzet op monitors werd geschoten.

Soms stonden de monitoren voor geheel andere problemen. In het veld was bijvoorbeeld ook een Franse politicus, minister Kouchner, actief. Hij zag kans een monitorteam met een Franse teamleider zodanig te beïnvloeden dat dezen zich verplicht voelden om vaste waarnemingsposities in te nemen en bereidheid toonden wapens in ontvangst te nemen die volgens de door de minister bedachte overeenkomst door beide partijen zouden worden ingeleverd. De betrokken minister is duidelijk te verstaan gegeven dat zijn afspraken met individuele teams in het veld niet op prijs werden gesteld. Hij heeft overigens zijn behoefte aan publiciteit geheel bevredigd door het organiseren van concerten tijdens de Kerst- en Nieuwjaarsviering in Dubrovnik. Een andere rol die de monitoren speelden was een uitvloeisel van het feit dat ze vrijheid van beweging hadden. Zo werden de veerbotsen die zij als transportmiddel gebruikten van Rijeka naar Split en Dubrovnik uitgerust met de vlag van de Europese Gemeenschap en onder deze bescherming is een groot aantal bevoorradingsvaarten zowel naar Split als naar Dubrovnik onder EC-immuniteit uitgevoerd. Hiermee is indirect een belangrijke bijdrage aan humanitaire activiteiten geleverd.

#### *Diplomatiek overleg*

De relatieve patstelling in de maanden september en oktober werd tevens gebruikt voor intensief diplomatiek overleg. Naast de activiteiten in het kader van de Vredesconferentie Joegoslavië o.l.v. Lord Carrington, reisde ambassadeur Wijnaendts twee maal naar Joegoslavië om ter plaatse omstandigheden te scheppen zodat de wapenstilstandsaccorden niet onmiddellijk na ondertekening alweer geschonden zouden worden. Hij trachtte daarbij op regionaal niveau ook de Servische groeperingen in Kroatië te betrekken, zonder dat daarbij enige vorm van erkenning sprake was. Deze missies waarbij ik hem namens de monitor-missie vergezeld, hadden wisselend succes; met name Babic, president van de autonome provincie Krajina, wenste in ruil voor een coöperatieve houding een zekere mate van diplomatieke erkenning. Druk vanuit Belgrado door president Milosevic deed hem uiteindelijk door de knieën gaan. Deze besprekingen die veelal midden in de conflictgebieden plaatsvonden, waren niet geheel van gevaar ontbloot. Zowel in een EG-helikopter (KLu-Alouette) als in een Joegoslavische heli (HIP) werden Wijnaendts

en ik, ondanks een gegarandeerde vlucht, beschoten. Een risicofactor die overigens eveneens voor alle monitorteamen geldt die in Kroatië opereren. Helaas waren de bereikte regionale wapenstilstanden maar van beperkte duur; monitorteamen konden echter in een latere periode van deze raamregelingen gebruik maken.

Het optreden van de monitorteamen had weliswaar een beperkte invloed op het conflict, maar de uitstraling naar de overige republieken, mede gezien het succesvolle optreden in Slovenië, was aanmerkelijk groter. De regering van Bosnië-Herzegovina hechtte grote waarde aan de aanwezigheid van monitorteamen. Niet alleen als statussymbool voor de zittende regering, maar ook als bezwerende factor tegen de dreigende onlusten tussen de voornaamste bevolkingsgroepen en als waarschuwing naar Servië om zich niet al te direct met de binnenlandse aangelegenheden van Bosnië te bemoeien. Een MOU daartoe werd op 1 oktober in Sarajevo getekend. De monitormissie reageerde onmiddellijk door het inrichten van een regionaal centrum in Sarajevo en een viertal „temporary bases” aan de Bosnische zijde van de conflictgebieden. Het grote voordeel van deze tijdige inschakeling van de monitormissie was dat in tegenstelling tot de gang van zaken in Kroatië de teams zich tijdig konden voorbereiden op mogelijke conflicten door het zoeken van goede lokaties en het leggen van formele en informele contacten. Helaas heeft e.e.a. weinig mogen baten.

Om de Servische invloed in het grensgebied in te perken had ook de Hongaarse regering behoefte aan een overeenkomst met de EG. Op 4 oktober werd in Boedapest een protocol getekend waarbij de monitormissie voor de uitvoering van haar taken gebruik kon maken van Hongaars grondgebied. Het heeft er geruime tijd naar uitgezien dat de missie ook actief zou gaan worden in Hongarije. Over de technische uitwerking daarvan moest uitvoerig diplomatiek overleg plaatsvinden. De vraag van de Hongaarse regering om monitoractiviteiten was in essentie gebaseerd op een aantal aandachtsgebieden t.w.:

— Mogelijke schending van het Hongaarse luchtruim door de federale luchtmacht van Joegoslavië.

— Beweringen van Servische kant dat de Kroaten mijnenvelden aanlegden om vluchtelingen tegen te houden.

— Controle op het grensverkeer om aan te tonen dat de Hongaarse autoriteiten geen enkele ruimte lieten voor wapentransporten die volgens federale beschuldigingen zowel vanuit Oostenrijk als vanuit Hongarije plaatsvonden.

Na lang onderhandelen over de technische uitwerking is het mede door de bureaucratische opstelling van beide partijen in Boedapest niet tot een verdergaande samenwerking gekomen.

#### *Tripartite overleg*

Gaarne enige woorden over de inhoud en de sfeer van de onderhandelingen die onder leiding van de missie tussen de strijdende partijen in het CC te Zagreb plaatsvonden. De ontmoetingen werden de tripartite meetings genoemd en werden bijna dagelijks, soms gedurende 8 tot 10 uur per dag gehouden. De deelnemers waren:

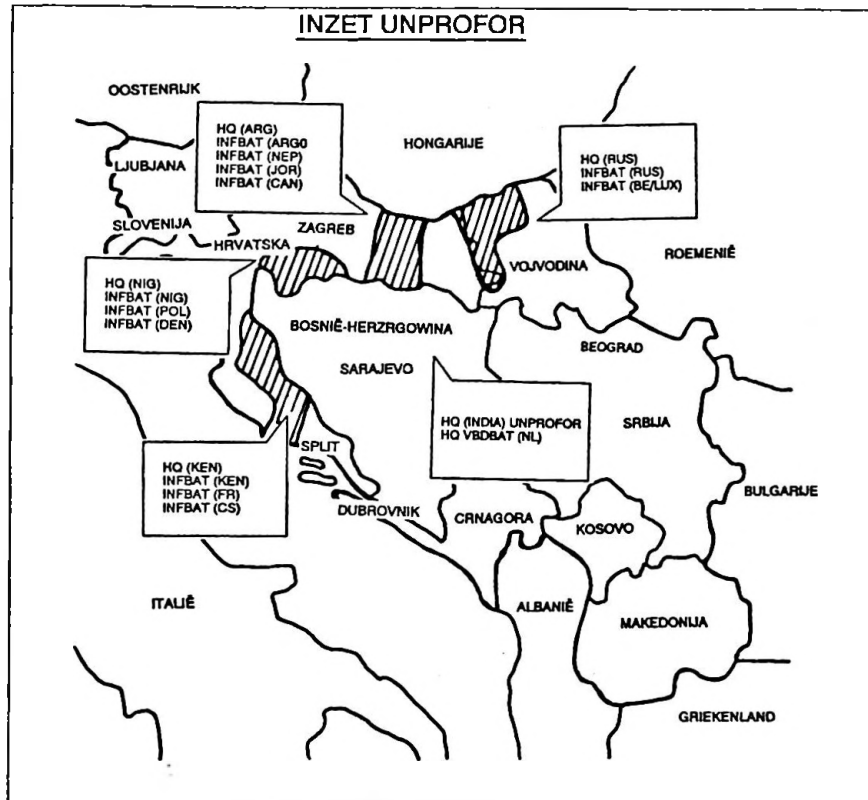
— Voorzitter, head of mission of zijn plaatsvervanger;  
— de Kroatische vertegenwoordigers onder aanvoering van de militaire vertegenwoordiger Generaal Agotic, soms vergezeld van een plaatsvervangend minister;

— de federale kant onder aanvoering van Generaal Raseta vergezeld door twee kolonels, beide voormalig attaché.

Het is goed voor de sfeerbeschrijving om te schilderen dat de vertegenwoordigers van het federale leger (JNA) elke vergadering met politie-escorte moesten worden gehaald uit het hoofdkwartier van het militaire district en na elke bijeenkomst ook weer met loeiende sirenes werden teruggebracht dwars door de stad waar dezelfde functionarissen enkele maanden geleden nog een zeer geprivilegeerd bestaan leidden. De belangrijkste doelstelling was om, na een daartoe gesloten agreement van 18 oktober, te komen tot een goede afwikkeling van de gecompliceerde situatie die met name in de omgeving van Zagreb heerste.

In Kroatië bestond een groot aantal garnizoenen met federale troepen. Deze waren volkomen geïsoleerd en werden van buiten de kazernehekken door min of meer geregelde Kroatische troepen uitgedaagd en onvriendelijk bejegend. Uiteindelijk werden de aanwezige troepen uitgesloten van primaire levensbehoeften zoals voeding, verwarming en drinkwater en secundaire zoals post, sociaal verkeer met naast de kazerne wonende familieleden en triviale zaken als bv. vuilnisafvoer. Deze omstandigheden werden nog eens versterkt doordat anti-JNA fanatici zich vergrepen aan de buiten de kazerne in „married-quarters” wonende gezinsleden en hun bezittingen. Lange tijd is de grote vraag geweest: breken de Kroaten in of breken de Federalen uit. Het was opdracht van de EC-Missie zorg te dragen voor een geregelde evacuatie of relocatie.

Eén van de grootste problemen waarmee de voortgang in de onderhandelingen wekenlang werd geblokkeerd was het feit dat de politieke leiding van Kroatië met het „unconditional” accoord was gegaan maar dat de militaire leiding ook al uit moreelsoverwegingen vasthield aan het achterlaten in de geblokkeerde garnizoenen van de zware wapens. Om met de Kroatische chef staf te spreken: „Wij hebben de tanks dringend nodig.” De doorbraak heeft uiteindelijk plaatsgevonden in het Vredespaleis in Den Haag waar op initiatief van de Head of Mission bij de vredesconferentie niet alleen de president, maar ook de chef staf van de Kroatische strijdkrachten werd uitgenodigd.



Figuur 5

Het zal u duidelijk zijn dat er in de onderhandelingen tussen partijen ruime gelegenheid was het tempo te vertragen door patstellingen te creëren bij de besluitvorming over de afwikkeling per regio. Met het bereiken van een oplossing voor de geblokkeerde garnizoenen is een belangrijke hindernis weggenomen in het vredesproces. De afsluiting van deze overeenkomst viel omstreeks de Kerstdagen van 1991. Voorwaar een engel uit het vlees. Bovendien werd dit de basis voor het 15e cease-fire van 2 januari '92 dat nu nog van toepassing is. Toen er zicht kwam op een oplossing op dit punt is er een initiatief ontplooid om gebruikmakend van de emotionele periode omstreeks de Kerstdagen een bestand te sluiten. Na dagenlange onderhandelingen was er een concept Christmas Truce uit de bus gekomen, hetgeen in een tot in detail doorgesproken scenario aan de wereld zou worden bekend gemaakt.

Ook voor Generaal Raseta moet het even slikken zijn geweest om te moeten bekendmaken dat in het Servische parlement te weinig steun was voor het bestand en dat er enige kleine wijzigingen noodzakelijk waren in de bestandstekst. Na een nachtelijke sessie van circa drie uur in het raadhuis te Osijek bleek de wijziging er op gericht te zijn om de Kroaten de uitspraak van „onaanvaardbaar" te ontlokken. Dat is gelukt. De volgende dag bleken de op de scheidslijn liggende mijneenvelden door de Kroaten niet op te ruimen. De complete delegaties konden de volgende dag onverrichterzake terugkeren naar Zagreb.

## Un protection force

Het behoort niet tot mijn taak iets te zeggen over UN PROFOR; er zijn vier UN Protected Areas en het hoofdkwartier op hemelsbreed 300 km afstand. Dit houdt overigens minimaal twee reisdagen in, als men niet te vaak door roadblocks wordt opgehouden (figuur 5). Wel dient opgemerkt te worden dat, nadat half januari duidelijk was dat de strijdende partijen zich min of meer aan het cease-fire hielden, het zeer opmerkelijk is dat medio maart pas de eerste eenheden aankwamen en UN PROFOR nu nog niet compleet is. Een snellere inzet had zowel in Slavonië als in Bosnië-Herzegovina veel van de weer oplevende gevechten kunnen voorkomen. De stationering was dan ook makkelijker verlopen.

Tussen de EC-Missie en het HQs UN PROFOR bestaat een liaison en wordt regelmatig overleg gepleegd. Bij de troepen te velde varieert dit per natie. Aangezien UN PROFOR delen van conflictgebieden w.o. Dubrovnik en geheel Bosnië-Herzegovina niet bestrijkt zal er n.m.m. een taak van de EC-Missie in Zagreb blijven bestaan.

Gaarne wil ik de voordracht afsluiten alvorens tot enkele gevolgtrekkingen over te gaan met het vaststellen dat de beperkte oogst van medio oktober weliswaar het avontuur in Slovenië zeer succesvol had beëindigd maar dat het diplomatiek optreden van de EG en de vredesconferentie slechts tot een 14-tal overeenkomsten van beperkte levensduur had geleid. De missie te velde echter had een organisato-



risch raamwerk opgezet waarbinnen op basis van verworven vertrouwen in de deskundigheid en onpartijdigheid van de monitors, de teams met hun beperkte middelen met redelijk succes konden optreden.

## Gevolgtrekkingen

Ik sluit mijn voordracht af met enkele gevolgtrekkingen die voor toehoorders mogelijk een aanknopingspunt voor discussie zullen zijn.

— De latent aanwezige en de laatste jaren kunstmatig opgefokte haat, nog extra gevoed door het religieuze onderscheid en de huidige verliezen aan mensenlevens, zal in de betwiste gebieden blijven voortwoekeren. Aangezien de etnische groepen in die gebieden door elkaar heen leven zal een algemeen aanvaardbare oplossing voor de problematiek zeer moeilijk te vinden zijn. Dit geldt evenzeer voor andere potentiële conflictgebieden.

— Komende ontwikkelingen naar aanleiding van de inzet van VN-troepen zullen uitmaken in hoeverre Servië zijn Groot-Servische idee kan waarmaken en de thans omstreden gebieden kan inlijven. Waarschijnlijk zullen de gebieden waarin grote groepen Serven wonen een zekere mate van autonomie onder internationaal toezicht verkrijgen.

— Het is de eerste keer dat de EG zich door het zenden van een monitoren-missie metterdaad met een conflict aan haar periferie bemoeit. Het is dan ook teleurstellend te moeten onderkennen dat de economische grootmacht EG niet in staat is deze macht in diplomatieke macht om te zetten; de machtsmiddelen van de EG zijn de facto zeer beperkt. Het veldwerk van de EG, de monitor-missie, mag tot nu toe als succesvol worden beschouwd. Dankzij de voortreffelijke samenwerking tussen diplomaten en militairen uit aanvankelijk 12 en later 16 landen heeft de missie niet alleen de beëindiging van het conflict in Slovenië op voortreffelijke wijze begeleid, maar ook nadrukkelijk bijgedragen aan het beperken van de gevolgen van de gevechtshandelingen in Kroatië.

— Voor het goed functioneren van een monitormissie zijn de navolgende criteria van belang:

- \* vroegtijdige inzet voordat een conflict onbeheersbaar wordt (VN is in nagenoeg alle gevallen te laat);
- \* nauwkeurige planning van personeel en materieel en wijze van inzet;
- \* beschikbaarheid van adequaat transport en uitstekende verbindingsmiddelen;
- \* bekendheid met lokale omstandigheden en kennis van de taal;
- \* ervaring in dergelijke vredestaken.

De bekende uitspraak is van toepassing: „It's not a soldier's job, but only a soldier can do it.”

— Betrokkenheid van internationale organisaties dient zo mogelijk reeds vóór het uitbreken van een conflict tot stand te komen. Daarbij staat snelheid van inzet voorop. Waarnemers nadrukkelijk ondersteund door diplomatieke en/of economische maatregelen

zijn daarbij veelal waardevoller dan met aanmerkelijke vertraging arriverende troepen. Daarenboven is een groep van waarnemers veel eenvoudiger en goedkoper in te zetten en daarbij dikwijls minder bedreigend voor regionale en lokale autoriteiten. Met name dient de VN te overwegen een kleine organisatie van waarnemers gereed te houden welke binnen 48 uur overal ter wereld inzetbaar is.

— Het verdient aanbeveling de internationale rechtsorde die regels stelt aan interventie bij interne aangelegenheden, opnieuw te bezien, zodat bij grove schending van humanitaire wetten ook zonder toestemming van alle partijen kan worden ingegrepen; zo nodig zelfs preventief.

— Gezien het aantal potentiële conflictgebieden in Oost-Europa is het aannemelijk dat naast Nagorno Karabakh de EG/CVSE bij nog meer van dergelijke activiteiten wordt betrokken. De oprichting van een bureau dat reeds enige voorbereiding daartoe treft, schijnt mij uiterst nuttig toe.

## Discussie

*Vraag:* Uw uitzending stond onder leiding van de EG, een gezelschap van 12 soevereine staten. Kreeg u uw richtlijnen van één instantie, of werd er veel gepromeld?

*Genm Kusters:* De tijd tussen mijn vertrek en het moment dat ik te horen kreeg dat ik zou vertrekken was 3 dagen. De instructies waarmee wij naar Joegoslavië vertrokken waren erg summier. Het ging allemaal zo snel dat er nog geen planning aan ten grondslag lag en er waren maar een beperkt aantal richtlijnen. Ik werd met een 7-tal personen, een ambassadeur en 6 luitenant-kolonels, naar Zagreb gestuurd. De groep bestond uit mensen met veel ervaring, waardoor we in korte tijd een goede structuur hadden opgebouwd. Pas daarna kwamen de politieke richtlijnen. Mijn persoonlijke ervaring met Defensie, Buitenlandse Zaken en EG is als plezierig te omschrijven: Minister van de Broek luisterde goed, men was dag en nacht aanspreekbaar en de reacties waren snel.

*Vraag:* Er was ongetwijfeld contact met de lokale bevolking. Was het voor die lokale bevolking niet erg verwarrend door de vele verschillende afvaardigingen van o.a. VN, EG, WEU en CVSE?

*Genm Kusters:* Joegoslavië is een gebied dat aan de rand van West-Europa ligt. Het hoort niet tot de EG noch tot de NAVO. De mensen spreken daar wat Duits, Frans en/of Engels en ze kennen de situatie in Europa. De EG sprak de mensen daar aan, omdat ze bij Europa economisch en financieel aansluiting zoeken. Ook vanwege het toerisme richt men zich op Europa. Daardoor ontstonden goede contacten met de monitors als vertegenwoordigers van de EG. De WEU en CVSE spreekt de mensen daar veel minder aan. Na zo'n 3 tot 4 maanden bleek dat noch de mo-

nitors in het veld, noch de politici in Brussel en Den Haag in staat waren vrede te brengen. Men ging toen naar andere organisaties kijken. De volgende stap was de VN. Er bestaat een goede liaison tussen de hoofdkwartieren van de EG in Zagreb en de VN in Sarajevo. In het veld is de samenwerking afhankelijk van de betreffende bataljons. Het is moeilijk afspraken te maken en te converseren met bijvoorbeeld een Nepalees. De mate van samenwerking varieert dus nogal; men moet zich nog „settelen”. Hoe zich dat zal ontwikkelen, is zowel voor de lokale bevolking als voor de waarnemers nog onduidelijk.

*Vraag:* Uit de vele staakt-het-vuren overeenkomsten en schendingen daarvan, blijkt dat er heel wat minoorlogen woeden waarbij de dienst wordt uitgemaakt op compagnies-niveau. Hoog niveau lijkt geen indruk te maken, wat op gebrek aan discipline duidt. Er waren steden waar de verschillende groeperingen het aanvankelijk goed met elkaar konden vinden; hoe is het dan mogelijk dat men zich tegen elkaar liet ophitsen door het lage niveau?

*Genm Kusters:* De etnische tegenstellingen in Kroatië en Bosnië zijn de laatste jaren kunstmatig opgefokt. Het federale leger heeft er 3 maanden over gedaan Vukovar te vermeesteren. Om vreemde dogmatische redenen bleven ze op Vukovar hameren, terwijl ze er gemakkelijk omheen hadden gekund. Opvallend is dat in Vukovar een kwart van de verdedigers uit Serviërs bestond. De stad was verdeeld in 4 regionale centra, waarvan één onder leiding van een Serviër stond. Een groot deel van de Servische bevolking in Kroatië zit in een dilemma. Het komt voor dat een Serviër moet kiezen tussen zijn dorp verdedigen, meedoen met de Servische aanval, of vluchten. De keuze is nooit goed.

Wat betreft de discipline kun je zeggen dat het federale leger redelijk is georganiseerd tot aan het niveau van legerkorps en brigades. Daaronder zijn er nogal wat commandanten die er een eigen mening op na houden. Ze treden ook verspreid op en krijgen lange tijd geen of tegenstrijdige orders.

De semi-federale eenheden, met name een soort nationale reserve van de Serven die optreedt in Bosnië, zijn minder gedisciplineerd. Zij hebben geen enkele boodschap aan de minister van defensie van de oude federatie Joegoslavië; en gehoorzamen in beperkte mate de minister president van Servië, mijnheer Milosevic.

Tenslotte zijn er nog de Serviërs die een soort burgerwacht in de dorpen vormen. Die zijn absoluut niet aan een touwtje te houden. Het is vaak de interpretatie van het lage niveau die bepaalt of ze al dan niet meedoen aan bijvoorbeeld een staakt-het-vuren, waarvan overigens de 15e op 2 januari jl. werd afgesloten. Dit is ook één van de redenen waarom de heer Weijnands op pad is gestuurd door Minister v.d. Broek; hij moest proberen die „over-all” overeenkomsten in Den Haag te vertalen naar regionale overeen-

komsten in het veld. Laat de lokale mensen zien wat de presidenten hebben afgesproken en maak duidelijk dat er voordelen voor hen in zitten als ze zich er ook aan houden. Dat heeft wel eens goede resultaten gehad.

*Vraag:* Op politiek gebied kun je nog zoveel proberen, maar vaak blijkt het toch onmogelijk iets te bewerkstelligen. Zou men in militair opzicht niet harder op moeten treden?

*Genm Kusters:* In het najaar van het vorige jaar was er een zee-blokkade van Dubrovnik, Split en Zadar door het Naval-Military District. Er zijn namens de WEU een Frans en Italiaans schip de Dalmatische kust afgevoerd en de blokkade werd meteen opgeheven. Dit is een voorbeeld van je tanden laten zien, zonder dat je tot inzet hoeft over te gaan.

De kern van het probleem ligt bij de Serven, een zeer krijgshaftig volk. Door de hele geschiedenis heen blijkt dat er in het voormalige Joegoslavië nog nooit een oplossing aan de conferentietafel is gevonden. Door militair je tanden te laten zien krijgt de EG en/of VN ongetwijfeld wat meer ruimte aan de onderhandelingstafel.

Maar stuur daar zeker geen grondtroepen heen. Daarvan heeft Duitsland ons het voorbeeld gegeven in de Tweede Wereldoorlog. Zij zijn hele divisies in die bergen kwijtgeraakt, het was compleet zinloos.

Inzet van luchtmacht en het logistieke (bevoorrading)stelsel wordt uitgeschakeld, zal n.m.m. een oplossing bieden.

Zoek de kern op, breng het grote conflict terug tot kleinere proporties, dan kom je er misschien uit. Die kleine groepen zijn namelijk afhankelijk van het federale leger. Hun munitie, voedsel enz. krijgen ze ook van het federale leger.

Milosevic moet m.i. onder heel grote druk worden gezet; daarmee kan de rol van het leger als vechtelement en als logistiek bevoorradener van al die kleine groepen worden teruggebracht en zult u hooguit lokaal gevechten overhouden. Daar kan de VN wel op inspelen.

*Vraag:* In hoeverre heeft de VN gebruik gemaakt van de EG monitors? Hoe was de ervaring met bv. de Polen en Tsjechen, en ziet u mogelijkheden meer missies met die landen uit te voeren?

*Genm Kusters:* Vance en Goulding hebben contact gehad met het hoofd van de missie. Er zijn ook wat ervaringen uitgewisseld. De VN heeft als organisatie veel meer ervaring dan de Europeanen die voor het eerst aan conflictbeheersing deden. Derhalve meende de VN niet veel van de Europeanen te kunnen leren. Ik denk derhalve dat de VN meer van de EG missie had kunnen profiteren, maar zoals gezegd, er is in elk geval contact geweest. Wat de ervaring met de CVSE betreft, spreek ik wel uit eigen ervaring. Vooral met de Tsjechen heb ik prettig samengewerkt.

Er waren 2 monitors die veel ervaring op dit gebied hadden en ze spraken hun talen goed. In beginsel behoeft je geen onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld Grieken, Italianen, Fransen, Polen en Tsjechen; het is volledig afhankelijk van individuen.

*Vraag:* De strijd speelt zich vooral af op de grond. Waar ligt de taak van de federale luchtmacht?

*Genm Kusters:* Vreemd genoeg is de federale luchtmacht zeer op de achtergrond gebleven bij het conflict in Kroatië. Voor de Kroaten was het probleem dat ze geen helikopters, noch vliegtuigen hadden en bijna geen luchtafweergeschut. Hun materieel is zeer verouderd. Ik heb zelf — helaas — vanuit een helikopter zitten kijken naar het afvuren van een 60 projectielen uit een aantal 3-loops 20mm met een effectieve dracht van 1500 m. De effectieve dracht varieerde overigens nogal. Met die 60 projectielen wisten ze onze twee heli's niet genoeg te benaderen om schade te berokkenen.

De federale luchtmacht had een beslissende rol kunnen spelen, maar heeft dat niet gedaan. In Bosnië-Herzegovina ligt de situatie geheel anders en is het optreden van de federale luchtmacht zeer dominant.

*Vraag:* Kunt u er een verklaring voor geven waarom de luchtmacht, die in Servië toch bij de militaire top hoort, niet is ingezet?

*Genm Kusters:* De verklaring zou kunnen worden gevonden in het feit dat aanvankelijk een oplossing voor de opstanden is gezocht in een terughoudend optreden van het federale leger. Eén van de taken was immers het bijeenhouden van de deelrepublieken. Belangrijk was dat het personeel alleen al door de huwelijken te veel verweven was met de bevolking van o.a. Slovenië en Kroatië.

De inzet van de luchtmacht zou tot een escalatie hebben kunnen leiden; alleen al omdat de tegenstander niet over dezelfde middelen beschikt.

*Vraag:* Het is mij toch nog niet duidelijk waarom de luchtmacht zo terughoudend is geweest.

*Reactie vanuit de zaal:* Een reden zou ook nog kunnen zijn dat bij de landmacht een partizanentraditie zit. De luchtmacht is een, op kleine schaal opgericht, technisch bedrijf. Zij hebben zich nooit geroepen gevoeld zich in het conflict te mengen.

*Vraag:* De economische toestand in Joegoslavië is bedroevend. Worden de federale troepen, waarvan zo'n 80% niet verplaatst, goed onderhouden en hoe is het moreel?

*Genm Kusters:* Men laat een legerkorps niet zomaar aan z'n lot over. De brandstofvoorziening is voor civiel gebruik weliswaar slecht, maar voor militair gebruik gaat het nog. Klein kaliber munitie maken ze zelf aan, maar voor grotere wapensystemen komen ze in de zorgen.

Het zwakke punt lag vanaf het begin al bij de logis-

liek; er is geen goed systeem van logistieke aanvoer. Dit was ook een belangrijke oorzaak waardoor het zo lang heeft geduurd eer ze Vukovar innamen. Een offensief kon niet langer dan een paar dagen duren, daarna moest men zich weer terugtrekken om zich opnieuw te kunnen bevoorraden.

Ook het leger in Bosnië kan niet goed optreden als er geen goede logistieke steun vanuit Servië komt.

Het moreel is heel slecht. Het federale leger was gebaseerd op dienstplicht. Vorig jaar liepen al veel dienstplichtigen uit Slovenië, Kroatië en Macedonië weg en nu ook die uit Bosnië. Deze moeten aangevuld worden met reservisten uit Servië van twijfelachtig allooi. De commandanten worden ook op andere normen geselecteerd dan de onze, en dat blijkt in deze moeilijke situaties consequenties te hebben.

Dit zijn twee belangrijke oorzaken waardoor het moreel en de discipline erg slecht is geworden.

*Vraag:* Waarom is het een punt van discussie geweest een militair of een diplomaat de leiding over de missie te geven?

*Genm Kusters:* Er zal even over gesproken zijn, omdat het om veldwerk gaat, maar het is nooit echt een punt van discussie geweest. De EG heeft als politieke organisatie een diplomatieke missie gestuurd, en dan is het naar mijn mening logisch dat een diplomaat de leiding heeft.

Men wilde in Joegoslavië geen militairen. Daarom kregen de militaire EG-waarnemers opeens een diplomatiek paspoort. Ik ben er als buitengewoon lid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heengegaan. Grappig is dat ik toch gewoon als generaal werd aangesproken, ook door dhr. Milosevic die dagen daarvoor nog te kennen had gegeven geen militairen te willen zien.

Generaal-majoor Huijsman licht nog toe dat er toch de vraag is geweest wat voor expertise nodig was; kon een diplomaat de militaire toestand wel goed overzien? Besloten werd tot een splitsing van taken tussen militairen en diplomaten en de overkoepelende leiding aan een diplomaat te geven.

*Vraag:* De Nederlanders hadden geen kennis van zaken en werden toch aan het hoofd van de missie gesteld. Heeft dat voor moeilijkheden gezorgd?

*Genm Kusters:* De reden om voor Nederland als hoofd van de missie te kiezen was dat men een „onbesmet" land nodig had. Landen als Duitsland (tijdens WO II was Kroatië een fascistische vazalstaat o.l.v. Pavelic), Italië (historische banden met Dalmatië, Split, Zadar enz.), Frankrijk (in de geschiedenis pro-Servisch geweest, al bleek daar in de praktijk niets van) en Engeland (stond niet enthousiast tegenover de missie, al hebben ze heel effectief meegeewerkt) waren dus niet geschikt. Met name de Kroatische regering heeft Nederland met lede ogen zien vertrekken en de leiding zien overgeven aan de Por-

tugezen, die veel rechtlijniger en moeizamer in het overleg bleken.

*Vraag:* Was het VN wapenembargo wel effectief?

*Genm Kusters:* Van een wapenembargo heb ik niet veel gemerkt; maar het viel ook niet te controleren. De Kroaten kwamen op allerlei manieren aan wapens; door kazernes over te nemen werden wapens geconfisceerd; er werden wapenzendingen tegengehouden; er is het voorbeeld van het Oegandees vliegtuig, vol met klein kaliber wapens, dat gedwongen werd in Zagreb te landen. Een klacht van de Serven was dat er ook veel wapens via Hongarije en Oostenrijk binnenkwamen. Een reden voor Hongarije om te vragen of er bij hen ook monitors konden worden ingezet om te bewijzen dat zij zich aan het wapenembargo hielden.

Het blijkt zeer moeilijk zo'n embargo effectief te maken; er zijn heel wat slinkse wegen om vooral aan klein kaliber wapens te komen.

*Vraag:* Zijn de VN vredesmacht en de militaire waarnemers eigenlijk wel met elkaar te vergelijken?

*Genm Kusters:* Mijn grote bezwaar tegen het inzetten van de VN is o.a. dat zo'n beslissing veel voorbereiding en tijd vergt.

In oktober kwam Vance voor een eerste overleg, in december gevolgd door Goulding voor het maken van verdere afspraken, in februari viel de beslissing, waarop in maart de eerste troepen aankwamen. We leven nu in mei en UNPROFOR is nog steeds niet compleet. Met waarnemers ligt dat anders. Hoe snel zijn wij niet op pad gestuurd. Op donderdagavond stond ik nog met de verkwast in de hand en op maandagochtend vertrokken we. Dinsdag kwamen er in een hotel in Zagreb allerlei dames en heren binnen die monitors van de andere EG-landen bleken te zijn en woensdag ging het eerste team op stap.

Ideaal is het als goed getrainde waarnemers gereed staan, met goede verbindingen en voertuigen, die je 48-uur later ergens neer kunt zetten zodat je aan de slag kunt. Blijkt dat na enige tijd goed te werken dan kunnen deze mensen verkenningen doen voor de vredesmacht. Als er een conflict dreigt, kun je beter zo'n tien à twintig man erheen sturen dan een heel bataljon. Met waarnemers heeft men namelijk minder moeite. Zo is er op lokaal niveau beter zaken te doen. Een heel bataljon is veel meer bedreigend. Er zijn zo bovendien „ogen in het veld“, waardoor rapportage betrouwbaar is, want des-informatie in dit soort conflicten speelt de boventoon. Dus: eerst razendsnel waarnemers en mocht het nodig zijn later aanvullen met een vredesmacht. Je kunt niet stellen dat het één wel en het ander niet nodig is. Daar zit gradatie in.

*Vraag:* Is Joegoslavië nog veilig genoeg om als vakantiebestemming te kiezen? Het gaat immers om lokale conflicten.

*Genm Kusters:* Er zijn nog prachtige lokaties waar je veilig bent, zoals Slovenië en Istrië. Kroatië heeft ook prachtige streken, maar is nu natuurlijk erg gevaarlijk. Ook de overige gebieden raad ik u aan niet heen te gaan.

## Voordracht

Op 26 mei 1992 hield de Vereniging een bijeenkomst over de veiligheidssituatie rond de Middellandse Zee. Gastspreker was brigade-generaal b.d. L. Caligaris (IT). Hieronder volgt een samenvatting van zijn lezing en de daaropvolgende discussie.

## The Mediterranean. Past errors and future options

### The Mediterranean and NATO. The regional geostrategic pattern

Although the strategic issue in the Mediterranean has considerably changed since the fall of the Berlin Wall, the ex ante security posture cannot be ignored by those who wish to grasp the problems of the present transition period. As a matter of fact, to understand why Mediterranean security has never been as clear, comprehensive and rational as that of central Europe, it may help to see the way to go into the future.

To understand the Mediterranean case, we should remember the strategic setting during the cold war. Then, until a few years ago, western strategists and policy makers were convinced that geography and history were no longer strategically relevant. Because of the existence of intercontinental nuclear missiles which could destroy remote parts of the world, the political and military value of power projection of forces had apparently been replaced by power projection of nuclear missiles.

History, accordingly, did no longer teach useful lessons to strategists and the „geographic separation of power“ had ceased to exist as a strategic factor. Strategists were so mesmerized by this that the world was split in two spheres, that of the „have“, countries which have nuclear weapons as well as the countries protected by extended deterrence, and the „have not“, the rest of the world.

The destructive power of nuclear weapons made them unsuitable for war waging and granted deterrence and consequently peace to the elite of the „have“. Wherever, instead, nuclear weapons had no credible role, geography and history remained influential over politics, and traditional wars continued to happen.

The Mediterranean shared the strategic features of both the nuclear and non nuclear world. Deterrence had a leopard skin posture, hovering only over NATO countries and forces in the region while leaving other areas uncovered. That was due to the mixed geopolitical pattern which included nations belonging either to NATO or the Warsaw Pact, others under some security guarantee of one or the other of the two Superpowers as well as non-aligned countries.

The Mediterranean sea added confusion to that already complex strategic issue as the opposing fleets were inevitably involved in the nuclear challenge. There were nations which did not belong to either of the opposing blocs, while local actions by local actors could interfere with bloc confrontation and therefore escalate in larger, and possibly nuclear, wars.

Geopolitical factors complicated the strategic Mediterranean equation furthermore. NATO, in the Mediterranean, could neither count upon the compact structure of the Central Region, nor enjoy the pragmatic strategic solidarity between NATO and neutral countries that existed in the North.

Here the existence of neutral and non-aligned states (Austria, Switzerland, Yugoslavia, Albania), between the two blocs as well as between the central and the southern region of NATO, confused and diversified the interpretation of the threat from the East and fragmented the strategic cohesion of NATO's defence.

Moreover, most of the four NATO members in the Mediterranean were separated by long distances as well as by non NATO states. The only case when NATO Mediterranean countries were close, as Greece and Turkey, they were politically divided and therefore unable to cooperate within the integrated defence to which both belonged.

It was clearly impossible to promote something similar to Scandinavian solidarity in the Mediterranean, even if only among NATO states. Because of this complex geopolitical and geostrategic pattern, NATO could not opt for the well structured and compact strategic mode which it had adopted for Central Europe but it had to divide the Mediterranean along three layers.

The first layer was NATO's Southern Region. Here the confrontation involved the Superpowers in the context of the general East-West one, sharing the same stability. This geostrategically discontinuous sub-area loosely assembled four NATO nations (Greece, Italy, Spain, Turkey) while nuclear deterrence and the Sixth fleet would grant some loose strategic coupling among them. This Region provided an example of how the nuclear factor was called to overcome the „geographic separation of power" when power projection forces were insufficient for the mission. However, it was a pragmatic political arrangement, no more.

The second layer discreetly hovered over the Middle East, where vital US interests were at stake. In this area the US commitment was limited to the contain-

ment of the USSR and not directed to the intervention in regional or local contingencies.

On the third layer, which included other nations, neither the US' nor NATO's commitment could be called into play. Security to some nations closer to the West was provided by a pragmatic mix of guarantees based on more or less formal security agreements (such as the 1981 agreement between Italy and Malta) and on the potential availability of conventional Western mobile forces. In the Mediterranean, the French, Italian and Spanish forces offered a limited power projection to their respective countries, in addition to the greater one provided by the Sixth Fleet. Whether these very loose arrangements would have worked is at least open to question.

### **Past Mediterranean threat asymmetries**

On the strategic side the Mediterranean is much more than a sea. The sea, although the only common factor to all Mediterranean countries, does not provide the same quality of geographical unity as land does in Central Europe.

The sea has never been, and will never be, the main place for military confrontations. Although some western scenarios in the past foresaw an invasion from the sea of some NATO countries, neither any large scale amphibious operation nor a naval battle could be seriously considered. Also „gunboat diplomacy" lost most of its role as it was incapable to influence events on the ground.

While in the past several crises were solved by an almost symbolic naval presence backed by the prestige of Western powers, in the present time only a credible force could get results. This was several times demonstrated in the Mediterranean. One case worth remembering is that of the mighty western Armada during the MNF mission in Lebanon in 1984 which, although it filled the Beyrouth bay with powerful ships, was totally ignored by ground forces ashore. The sea is still enormously important as it allows the East to be militarily visible throughout the region, to loosely link its wide separated countries with one another and to move forces and logistical supplies well beyond the Mediterranean. In the Gulf War, the Mediterranean was extremely precious to the coalition force.

Until the late eighties NATO Mediterranean countries, split on the ground by the interposition of non NATO nations, were united by two factors. A common threat scenario and a common sea to link them together. Therefore it was no surprise, that the Southern Region HQ (Atsouth), although responsible over large land masses, was conceived and it worked mainly as a naval command. What united the NATO states of the Region was an incredible scenario, according to which the Soviets would invade both the sea and the land in the Region with a general offensi-

ve. As if to say: if we were divided in defence, at least we may be united by offence. That scenario appears now what it has always been: a pragmatic peacetime attempt to keep together Greece, Italy and Turkey, if not Spain.

The debacle of the Soviet Union has reinforced doubts on previous Southern Region posture. It is worth criticizing some of it, to avoid repeating similar errors when shaping future Mediterranean strategy. Why would the Soviet forces lead a general coordinated attack against the southern region in the fragile hope to dominate this region at the sea and on the ground? Why would the Black Sea Fleet invade the Mediterranean in the early stages in a suicidal mission? Why would the Soviets attack Greece by moving forces through the difficult terrain of Romania and Bulgaria where they did not possess any logistical support? Why, moreover, would they invade eastern Turkey in a general offensive against NATO? And finally, how would an offensive against northern Italy affect the Southern Region?

A strategic offence in Central Europe, combined with a general strategic defence in the Mediterranean linked with some local and separate attacks against NATO countries in the Region would have made more sense. Such a scenario however, was not taken into account by NATO. As for Italy, together with NATO, it stuck to the traditional scenario for the sake of it. A brief historical look would have shown that strategic events in the South seldom affected the North and viceversa. Wars in the Italian north were tied to those in Central Europe and events in the south were instead linked to the Mediterranean.

This is probably why a paradoxical invasion of southern Italy was also considered to justify a common defence. The more likely scenario would have threatened on the ground only the north of Italy. NATO's choice to locate northern Italy in the Mediterranean theater was probably due to the desire both to avoid the problem of connecting, across neutral Austria, the central European and the northern Italian command and to keep simple (along national boundaries) its command and control system. By the way, NATO has been more conservative in this respect than the Soviets which drew their strategic borders according to geostrategic requirements and not to political boundaries.

The same strategic and operational inconsistencies can be found throughout the Southern Region. NATO, both to avoid political problems and to make the Southern Region cohesive, shaped the threats in the region more to suit the political needs than for strategic requirements. The Southern Region has been and still is a strategic artifice out of a political necessity.

Not so for the Soviets which opted for a strategic posture fitting their own strategic needs. The Mediterranean was considered by them as one area of strategic operations. The „out of area“ did not exist for

them. It is important to consider that in the past, solutions, which were clearly strategically inadequate, were made acceptable by overwhelming force as well as by the discreet cover of extended nuclear deterrence. In the future it is open to doubt that such force will still be available and nuclear deterrence will not be as convincing and affective.

It seems therefore that a greater effort should be made to match politics and strategy rather than invent strategies and modify threats in order to suit politics.

## NATO, the US and Europe. Their Mediterranean strategies and the „out of area“ problem

NATO took notice of the awkward geopolitical pattern of the region and pragmatically adapted its own general geostrategic posture to it, dividing the „NATO area“ from the „out of area“. While NATO borders were inadequately but clearly defined, those of the „out of area“ ran through northern Africa and the Middle East, while ignoring the Balkans and some of the sea and air spaces.

This compromise fitted the interest of the US which, unrestrained by NATO ties, could operate flexibly in the Mediterranean committing its own two-hatted forces either to NATO's or to „out of area“ missions. The Sixth Fleet, under both national and NATO command, reflects this trend.

Moreover it pleased those NATO nations in Central or Northern Europe which, being remote from the area or for other objective reasons, rejected a Mediterranean commitment. Mediterranean countries were also reluctant to be involved in „out of area“ missions although they were aware that they were forced by geography to be part of the „NATO's area“ as well as of its „out of area“. An example of this dilemma is offered by Libyan Scud missiles attack against the island of Lampedusa. NATO would not respond since the threat came from „out of area“ although the target was fully „in area“. This regional strategic posture, however, could hardly be different. As seen above, the Mediterranean did not and does not permit tidy strategic solutions. Only once in history, during the Roman empire, it was a homogeneous strategic theater. But Romans were at that time the political military master throughout the basin, from north to south, from east to west.

The US, although gifted with an overbearing military potential, could not opt for a Roman model. Differences were several: first, although the major political-military actor in the region, it was not the only one; second, its influence was challenged by another Superpower, the Soviet Union; third, Mediterranean states, even if close allies of the US, often did not share its aims and opted for independent action.

Also NATO could not help the US. Only five European NATO states, France included, have Mediterranean

an shores, while only three of them, France and Spain excluded, take part in the integrated NATO defence. Other nations have no wish to be committed to the cause of Mediterranean security.

NATO, the US and the West therefore lived with the flexible and vague strategic Mediterranean mix of the „NATO's area" with the „out of area". In the eighties, however, Pax Americana began to lose part of its collective role since the opposite Superpower, the Soviet Union opted for a low profile in the area.

Its Mediterranean fleet came to support a „show the flag" diplomacy rather than to confront the West. Support to proxies, such as Syria and Lybia, was more discreet.

Paradoxically, Soviet non-interventism made things worse for the West. No longer was there one strong and visible enemy, that could be persuaded and threatened. The US and the West, instead, were confronted by a great variety of challenges. The US made more demands for allied solidarity, but those demands were not yet clearly defined since everyone was unprepared for the new challenge.

Repeated calls came from the US to the Europeans to persuade them to share political and military risks of the missions as well as their burden. From this stemmed implicitly an unwritten and imperfect burden sharing agreement with the discreet complicity of NATO, between the US and some of its Mediterranean allies.

NATO's „out of area" non-policy, based on a commitment „a la carte" of few nations willing to participate to US initiatives, led to a „I+n" empiric formula for western „out of area" missions. „I". The superpower, represents the constant factor while „n", the European countries, are the variables.

The flexibility of this formula was often proved. In Lebanon, it was 1+2 (US, France, Italy) at the start and later 1+3 (plus UK). In the Suez minesweeping mission it was 1+3 (US, France, Italy, UK). In the Gulf again 1+3 (US, France, Italy, UK) to become soon 1+5 (plus Belgium and the Netherlands). However, neither the „I" nor the „n" ever operated together as a single joint force. The separation between the US and its allies could amount to an actual split, if the „n" countries did not share US views but had to share the same risks. This was the case after the US raid on Lybia, when Italy deployed its own formations to prevent further attacks, caused by an empiric Lybian compound escalation. „I" and „n" could split also during a mission, as in the „Achille Lauro" case.

Initially, a joint Italian-American „commando" was to capture the ship from the terrorists. Later, when the crisis ended, Italian and American armed soldiers confronted themselves at the Sigonella airport because of a disagreement between Italy and the US on how to handle those terrorists.

All these cases are examples of a piecemeal pragmatism without any clear political guidance and without any suitable crisis management system where

the „I+n" could consult, coordinate and control these difficult missions. In the Mediterranean, the West was deprived of the comfortable convergence of strategy and geopolitics as well as of the experimented command and control system which marked, instead, its own Central European posture. This formula, although the only practical one for specific contingencies, proved politically unsuitable as a credible „out of area" Western policy also in its more limited Mediterranean applications. It was even more inadequate for operations where a clear line of political and military command is an essential requirement. However, all these Mediterranean experiences taught several lessons both to the US and the Europeans. Lessons which proved very fruitful in the Gulf where most of these problems were met and solved. If the learning cycle will continue and lessons from the Gulf were imported in the Mediterranean some ground for improvement would exist in the region.

## Present strategic Mediterranean situation

### *The Mediterranean new geopolitical asset, potential risks and their impact on strategy*

In the last few years, the fall of the Berlin Wall affected the Mediterranean region by disrupting its already untidy geopolitical asset.

As the Soviet Union ceased to exist, its desire to expand in the Mediterranean rapidly came to an end. The Soviet fleet which had considerably grown in strength and activities in the eighties, limited its presence in the basin to a few ships and to a limited period of the year. The Sixth Fleet and the NATO fleets lost their traditional challenge.

Ashore, Soviet's close relations with several Mediterranean nations, such as Lybia, Algeria and Syria slowly lost strength. Soviet military missions either withdrew to their home country or remained with the limited task of providing assistance to Soviet made equipment.

Proxies which could demand political and military support from the Soviet Union before, were left without their once former powerful master. Dangers of direct superpower intervention and of escalation of local conflicts disappeared with it. Because of that new scenario, NATO had no longer its traditional challenge to cope with, that was otherwise known as the „in area" threat.

As for the US, it also lost some of the previous motivations for its military presence in the area. Previously, the danger of a Soviet intervention in local confrontations was the main, if not the only, rationale behind a US intervention. That came obvious in 1984, when Reagan told to an incredulous world that the Multinational Force was in Beyrouth more to fight the Soviets than to contribute to regional stability.

The occasional interventions of US forces in the Me-

diterranean were not conceived as part of a regional mission but rather as attacks against terrorism (raid against Lybia, capture of terrorists from the Lauro ship , etc.). One might even say that the traditional motivation for „out of area“ Mediterranean missions had disappeared together with the „in area“ one.

However, as these two traditional challenges disappeared, others took their place. The diminished influence of the superpowers, while it cancelled the threat of a regional war escalating into a global one, set loose the potential for local confrontation. No longer restrained by their powerful masters local military powers brought their military might to bear in the region. Challenges had become less risky but more likely. The „out of area“ changes its face and dimension.

Since the blocs have lost all or most of their grip on northern Africa, the Middle East and the Gulf, those nations which were before under their control and were therefore restrained in their actions and connections, came to gain a leeway. Therefore, risk of local wars have increased together with those of horizontal escalation.

In this particular escalatory context, some analysts maintain that the likelihood of escalation will increase also because of religious motivations, social and economic crises and finally, growing demographic pressure.

According to some, Islamic fundamentalism would provide a strong linkage among Arab and non Arab Islamic countries in their reactions against the West. This theory, however, ignores that the Islam does not on that account, provide sufficient cohesion and strength for such challenges.

Although both Islamic and Arab countries do not easily get along with non Islamic ones, not all Islamic countries are dominated by fundamentalists. Only if there were additional motivations for uniting, such horizontal escalation would take place. After all, the moderate behaviour of Arab countries during the Gulf War is a clear example of that.

However, without any doubt, fundamentalism will increase in those places, such as presently in Algeria, where also other issues develop, like demographic pressure, social and economic crisis, and political disturbances. But it is impossible to state whether and how these different trends will combine together to represent a real security risk in traditional military terms.

Anyway, it is quite clear that, since power projection is not available even in a modest scale to potentially hostile countries, that a traditional conventional, a traditional military risk will not directly affect the West. No invasion, no air assault, no amphibious operation will threaten it.

Military security may be instead a different problem, where the traditional scenario of a huge general offensive from a well known source, the Warsaw Pact, may be replaced by an occasional and often unpredictable small, but more likely different kind of aggression.

Almost out of the blue raids by air, by terrorists, by small ships and submarines, etc. might be possible as tools for intimidation. Even missiles, conventional, nuclear or chemical, may be part of this scenario. It would be worth for the West to consider the significance, both political and strategic, of the employment of Scud missiles by Lybia and Irak to draw lessons for the future.

Another risk to the West, this time indirect, may be represented by attacks against its own friends on the southern shores of the Mediterranean and its vital interests abroad. The Gulf War has provided an example of the chain of action-reaction set in motion by such a scenario.

Risks will emerge, and have already emerged, also in areas which have been ignored by NATO, such as the Balkans. In the past, the Balkans were not considered as part of the NATO commitment, although they were close to continental Europe and in the Mediterranean.

It was not a geopolitical choice nor a geographic one, but strictly political. Since they were non aligned but in Europe, they were neither part of the NATO's area challenge nor of its „out of area“. They were simply set aside. It is no surprise that when Jugoslavia fell apart, leading to the present crisis, NATO, Europe and the US did not know how to react.

In terms of military security no one is seriously dealing with the Balkans at present. However, it may represent an anticipation of future challenges against Europe and the West on the European continent as well as in the Mediterranean.

In the future, there are three alternatives for the West and Europe in similar contingencies: to keep ignoring them; to consider them as part of the „out of area“ commitment and to react accordingly; to include them, as well as other similar challenges, in the NATO's commitment for peace-keeping and peace-enforcing operations.

If NATO decides to cope with these challenges, the solution could be to consider them as part of the general commitment and not of a particular region. If NATO decides that it can not cope even with these „out of area“ issues right in continental Europe, its credibility will probably be questioned.

## **The West and the Mediterranean. US and Europe**

Whatever the events and the validity of Western strategic choices, the Mediterranean still remains in the US domain both within NATO's Southern Region and in the „out of area“. Contributions to its security from European nations are scanty, discontinuous and symbolic while the US is present with the Sixth Fleet, with its bases on the soil of the four Mediterranean allies and with military assistance programmes to Greece, Spain and Turkey. In the past, regional issues created sometimes tension between the US and



its Mediterranean Western allies. The US often resented the denial of bases in its regional emergencies while the others disagreed with a US political-military behaviour seemed to be too aggressive and unrespectful of their own security needs.

Mediterranean countries were reluctant to follow the US in its own initiatives. This has an explanation. Mediterranean countries are located close to the threats. A reprisal can easily reach them. The closeness to the source of danger has a great impact on political decisions when risks are small but probable and real such as it is the case in the Mediterranean.

This problem has increased when „out of area“ issues in the Mediterranean have replaced NATO ones as real commitments, thereby engaging local nations on individual and non NATO grounds, outside the experimented set up of integrated defence and within an uncertain bilateral net of agreements with the US. However, former US overbearing influence and sharp unilateralism on regional security matters is being replaced by increasing US caution in order not to provoke resentment among its allies. The high profile of the Reagan administration has been replaced by a low profile of the present one.

The unchallenged role of the US in the Mediterranean linked to a still invisible European commitment in the area, contributes to the decoupling of the Southern Region from the rest of NATO as well as to some disenchantment with European defence initiatives.

The European pillar is here still no more than an remote and artificial academic gadget. Franco-German bilateral initiatives, such as the naval agreement in the Mediterranean and the common corps in Germany, appear as political rather military quick-fixes unrelated to strategy. Other initiatives, such as the French proposal for a joint Franco-Italian-Spanish Security Council for the Mediterranean or the Italian and Spanish proposal for a Conference on European Security and Cooperation do not receive much praise. Since risks are perceived as quite real, defence commitments have to be real too.

Here, in the region, are also quite real both fears of „marginalisation“ from NATO and from Europe as well of overdependence from the US. The situation is contradictory. Europe presents a fascinating option for most of them in the area, but its potential for regional military security raises great scepticism both among NATO and non NATO countries. Most of them believe that there is no suitable strategic alternative to the US although they resent US regional policies.

Also important, for Western Mediterranean countries but for the West too, is to maintain the complex but extremely useful net of bilateral relations among them and nations on the southern shore. US occasional demand for a clearcut division between friends and foes does not always serve the cause of regional security.

For all these reasons, while NATO's regional cohesion within a global East-West scenario was never seriously questioned, in the case approach tied to the „out of area“, serious asymmetries in perceptions and politics emerged between Americans and Europeans. On the other hand, a European approach to the „out of area“ has not yet developed. Although the WEU is trying to achieve something in this specific area, it is still far from being capable to handle an out of area mission.

The WEU performance in the Gulf was extremely important as it provided a political cover for the European participation to the mission. However, without the US C31 system and air defence the WEU could achieve little while its ships would be quite vulnerable. Without the US, the „n“ European states would not attempt to perform an „out of area“ mission and without US insistence, none of them would have participated.

The eighties have finished with no Western solution for the „out of area“ and with a no contest in East-West negotiations in the Mediterranean.

NATO and the US, while refusing to negotiate naval forces (the most important US forces in the Mediterranean), do not yet foresee any change in their Mediterranean postures.

As for the former Soviet fleet: it is still uncertain what it will do and where it will be located. It may be a potential problem for the future, not for the present.

## Possible future trends

In Europe, and the Mediterranean too, forces are being both reduced and withdrawn. East-West confrontation has been replaced by uncertainties. However, the moment for total and global disarmament has not yet arrived. Different balance of forces, different strategies and commitments, will mark future stability. It is still too soon to predict the form they will take as well as the trends of future security.

Too often in the history of the world, friends have become foes and viceversa. At present no country, including the former Soviet Union, does pose any serious military risk of aggression. However, since strategy deals with the future, the balance of power may shift in an undesirable way thereby creating undesirable security unbalances and gaps and historical trends may return.

One may wonder, for instance, which role a still militarily strong Russia would play if the US were to abandon its commitments to Europe. Would Europe accept Russia as its security leader, or would instead build up its own collective defence to balance Russia in military terms? If so, would it be capable of doing so in due time? Would a European nation-leader emerge in such a contingency?

It is interesting to note, as a possible indication of future trends in the Mediterranean context, that until recently the Soviets, although affected by a growing cri-

sis, were very interested to increase their own Mediterranean military presence. Gorbatsjov in his Belgrade speech in late 1989, claimed that „Mediterranean and European security are indivisible“, and indicated some Soviet wishes, such as: recognition of the Soviet Union as a Mediterranean country; the withdrawal of foreign (i.e. US) bases in the area; freeze of non Mediterranean fleets (again US) leading to their possible withdrawal.

This ambitious basket was rejected by Bush during his meeting with Gorbatsjov in Malta, in late 1990, less than two years ago. Will future Russia, once solved its present social and economic problems, put forward again these demands which are, after all, part of its historical aims and efforts? Will the US remain in the Mediterranean? If not, will Europe provide a balance of power in the region? These are only few out of many questions posed by future Mediterranean security.

While all these questions and several others remain unanswered, it seems essential that, in order to manage a difficult transition, both political and military cohesion in Western Europe must remain intact. In the military field, deployment gaps caused by withdrawals have to be compensated by: a change in strategy through (unlikely) increases of European contingents, through the build up of multinational forces, etc. One thing is sure: symbolic actions unrelated to strategy, of the kind some in Europe are so fond of, are not a substitute for military credibility.

At least for the near future, the centre of gravity of Western security strategy will inevitably shift from the centre to the south, where the security problems of three continents mix and where responses to them have to be found.

Nevertheless, it is amazing to note that the centre of Europe, France and Germany in particular, still ignore this new trend to insist on the greater strategic importance of the European centre to the expense of the north and of the south.

Although it would be wrong to replace the former central European „syndrome“ with an equally awkward southern one, a shift Western force gravity to the south is an option to be considered. Potential sources of tension remain around Europe as well as in Europe. The base for a strategic revision must be a realistic reassessment of the new security requirements both for European defence and for the „out of area“, both important elements of the European security architecture.

At present most potential commitments would be in the „out of area“. However, the NATO Treaty does not take them into account. This situation is unhealthy for an Alliance which can not rely on its strong integrated structure but has to cope with problems as they come, counting on the good will of some of its members, on the political cover provided by other institutions, and not on its collective political and military strength.

A common and stable Western solution for European defence still resides in NATO as no European defence option appears to be credible. It is so for the Southern Region more than for any other region. Here, if it were not for US forces, the region would be defended only by its own local members, also in isolation from one another.

NATO should rewrite its own strategy in order to reassess its own posture and structure. A net of cooperation and consultation should be built vis a vis all the forces and institutions dealing with European security: EC, WEU, CSCE. Maastricht has given some indications. One thing emerges, the need to avoid duplications. It will be a great challenge to define, while forces are being considerably reduced, a new security setting to meet the new challenges. Without such effort, however, each country is likely to reduce its existing forces across the board while, paradoxically, drifting away from collective defence solutions.

Only a new common strategy will enable them to tailor their forces according to new collective as well as national needs. Only a new common strategy, tied to clear commitment, will persuade single nations that collective defence is still the best and the only response to challenges. This will be particularly true for Mediterranean countries.

A clear policy of division of labour and of force specialisation will have to be extended throughout the Western alliance: to Europe, to the Mediterranean, to the „out of area“ in general.

In this process, it is also needed to decide the future of American forces in the Southern Region in order to make them more acceptable to the „host countries“. Their dual role, „NATO“ and „national“, will remain, but their linkage with their Western Mediterranean allies should be improved. That requires a brand new Mediterranean policy. If it were not achieved, US and European forces might split, at least in this area, to the great disadvantage of both.

The transition from one strategic setting to another, will be easier if a preliminary effort were made to clear present and future matters within the experimented context of NATO.

In the „out of area“, European solutions are even less convincing. The Gulf War has shown the severe limits of European power projection as well as the absence of a European political and military command and control potential.

All this may seem more a „cahier des doléances“ than a tidy set of proposals to adapt the Western security effort to future challenges. But the magnitude of the problem is to such an extent and the errors made in the past are so great, that any suggestion of technical, organisational or operational nature would prove misleading.

If Mediterranean security is important for Europe, if it is inseparable from that of Europe, if it is more difficult to address for the composite nature of the challenges, greater effort must be now made to decide on

the future. To stick to past solutions would mean confusing stalemate with stability.

## Discussion

*Question:* In the Mediterranean situation the powerrelations are not stable. What options do you see to stabilize them in the future?

*Answer:* Personally I would like the Americans to stay, but not in a master role. In the present situation Italy can manage on its own. As for the future, the Russian fleet brings forward the Mediterranean option. If the US retreats there would not be an European fleet to match the Russian fleet.

At this moment Russia has too many problems of its own. But historically they always wanted to have influence in the Mediterranean. They see themselves as a Mediterranean country.

*Question:* The Armenians are strong in their struggle with Azarbadjan. It is possible Turkey will intervene to support Azerbadjan. Concerning Cyprus: the Turks occupy most of it. In my opinion Europe is closer to the Greek than the Turks. Can you give your opinion on this topic?

*Answer:* After World War I the British, French and Greek wanted to destroy Turkey. But relations changed. After Papandreou, Greece stopped to be reasonable. In Cyprus the Turks want to make most of a chaotic situation; withdrawal does not always make political sense.

In the current political situation in Europe they try to get support from Islamic countries, taking advantage of the fact that Islamic non Arabic countries (Soviet countries) do not get along with Arabs. Turkey has now tremendous possibilities; they get more reward in dealing with those Islamic former Soviet republics than in dealing with Europe. If this continues the West might lose an important coalition partner. Therefore I think we should continue our support for Turkey, which includes economic cooperation.

*Question:* You stated that NATO did not see the Mediterranean as one region; do you agree that the US did?

*Answer:* I agree. The US looks at the Mediterranean as their national interest. The Turks, Greek and Ita-

lien rather deal with the Americans than with the Europeans, because America is a real military power. But we need a better cooperation agreement.

Italy and France have a lot of agreements together. Concerning Europe, and especially the Mediterranean, there is no common outlook. We say Europe is an indivisible whole. And while we are growing toward a federal Europe, I think we must consider that the Mediterranean should be part of it. Or maybe we need a federal Mediterranean, like we want a federal Europe.

*Question:* What are the possibilities for specialisation between countries in your region?

*Answer:* Every Mediterranean country has problems of its own, that makes it difficult to have specialisation. If we only would have common problems, it would be possible.

But take for instance the problems between Greece and Turkey. If you want specialisation, you might be forced to choose between those two, which is politically not preferable.

The Americans are in Italy now for about 40 years. But they still work separated from the Italians. Cooperation is based on a hostguest relation which cannot work forever. What we need is a common integrated base. But military integration means political integration and that is an unsolvable problem still.

*Question:* At the most European countries have a tendency to think big and multinational, though the French-German brigade still does not operate well. There seems to be a conflict between what politicians want and what is militarily possible. Could you comment on this in relation to the Mediterranean?

*Answer:* When military criticize politics they might be accused of attacking democracy. But if in a conflict something goes wrong the military is likely to get the blame. Though politicians often tend to disregard military logic, there still can be other good political reasons to develop multinational forces. What we need is a good balance between advantages and disadvantages. I can see the political need for multinational forces in the Mediterranean. But, like I said while discussing specialisation, it will be very difficult in the Mediterranean to really integrate military forces, because first you need a kind of political integration.