

Kiezen voor Vrede
Human Security Nu!

Reactie begrotingen Buitenlandse Zaken
en Defensie 2009

Oktober 2008

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Reactie op hoofdlijnen	4
2.1	Kompas gezocht: <i>Human security</i>	4
2.2	Integrale benadering: Versterk de eerste D van diplomatie	5
2.3	Afghanistan: tijd voor strategische heroriëntatie	5
2.4	Nederlandse krijgsmacht: versterk Europese defensie	6
2.5	Defensiebudget en JSF	6
3	De Europese Unie als vredesproject	8
3.1	EU als vredesproject	8
3.2	Een sterk EU Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	8
3.3	ENB wel voorportaal EU voor Zuidelijke Kaukasus en Oekraïne	9
3.4	Relatie EU/NAVO met Georgië	9
3.5	Relatie EU/NAVO met Rusland	10
3.6	Relatie EU met Westelijke Balkan	10
4	Het Midden-Oosten	12
4.1	Israëliësch Palestijns conflict	12
4.2	Libanon	13
5	Crisisbeheersing, veiligheid en ontwapening	14
5.1	Non-proliferatie van massavernietigingswapens en ontwapening	14
5.2	Clustermunitie	14
5.3	Wapenexport	15
5.4	Crisisbeheersing in Afrika	16
6	Veiligheid en Armoedebestrijding	18
6.1	Fragiele staten en een nieuw sociaal contract	18
6.2	Parijs-Accra agenda en politieke ontwikkelingssamenwerking	19
7	Mensenrechten	20
7.1	Intensivering mensenrechtenbeleid	20
7.2	Politieke dialoog met repressieve landen als Cuba, Syrië en Eritrea.	20
7.3	Mensenrechten: ook voor Islamitische activisten	21
7.4	Actieplan Mensenrechtenverdedigers	22

1 Inleiding

Nederland richt zijn blik tot over de dijken, zo blijkt uit de Troonrede op Prinsjesdag 2008 en zo blijkt ook uit de Memories van Toelichting (MvT's) bij de begrotingen voor Defensie en Buitenlandse Zaken voor 2009. De accenten op mensenrechten, fragiele staten en de inzet op een integrale 3D benadering zijn terechte keuzes die brede ondersteuning verdienen maar ook de nodige debatten oproepen. Zo ook bij IKV Pax Christi.

In dit rapport reageert IKV Pax Christi op de begrotingen voor Buitenlandse Zaken en Defensie. Onze reactie is in de eerste plaats bestemd voor de woordvoerders en fracties in de Tweede Kamer ter voorbereiding op de begrotingsbehandelingen Buitenlandse Zaken en Defensie. We zullen onze reactie ook naar een breder publiek verspreiden evenals naar de ministeries, in de hoop en verwachting daarmee een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het debat over de actieve internationale rol die het kabinet Balkenende IV ambieert.

Leeswijzer: "Menu a la carte"

In hoofdstuk 2 leest u onze reactie op hoofdlijnen. In de daarop volgende hoofdstukken 3 t/m 7 reageren wij op de eerste zeven doelstellingen¹ uit de beleidsagenda zoals opgetekend in de MvT's Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking:

1. Een Europa met een stevig draagvlak onder de burgers dat zich richt op terreinen waar het meerwaarde levert en zich niet begeeft op terreinen waar lidstaten het beter zelf kunnen regelen.
2. Een Europa dat zijn eigen criteria voor uitbreiding serieus neemt en strikt toepast.
3. Dichterbij brengen van een oplossing voor de conflicten in het Midden-Oosten.
4. Een moderne krijgsmacht die wereldwijd maatwerk kan leveren in grotere en kleinere crisisbeheersingsoperaties en bij het opbouwen van veiligheidsorganisaties in landen die we daarin willen ondersteunen
5. Samenhang en effectiviteit van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid vergroten.
6. Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij.
7. Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld

Indachtig de integrale (3D) benadering zijn ook onze opmerkingen over de begroting van Defensie meegenomen in onze reactie op deze zeven doelstellingen, met name onder doelstelling 4. In de hoofdstukken 3 t/m 7 reageren we op specifieke citaten uit de MvT's, geven daar onze analyse over en doen wij beleidsvoorstellen. Deze hoofdstukken zijn goed bruikbaar als een '*menu a la carte*'.

¹ De overige drie doelstellingen uit de beleidsagenda vallen niet binnen de competenties van IKV Pax Christi. Daarom behandelen wij deze doelstellingen niet.

2 Reactie op hoofdlijnen

2.1 Kompas gezocht: *Human security*

Het kabinet Balkenende IV benoemde als eerste pijler in het coalitieakkoord een “actieve internationale en Europese rol”. Dit schept verwachtingen die niet op alle punten worden waargemaakt als we de MvT's bestuderen. De toenemende multipolariteit; hernieuwde spanningen tussen het Westen en Rusland; de kwijnende rol van de VN; het verlies aan invloed van de EU-waardengemeenschap, het vastlopen van het Midden-Oosten Vredesproces; de kredietcrisis en de effecten daarvan op de MDG's, het zijn allemaal ingrijpende vraagstukken waarop het huidige kabinet onvoldoende visie laat zien.

De internationale gemeenschap bevindt zich op een kruispunt. We zien een groeiende interdependentie op politieke, economische, sociale en ecologische niveaus. “Het bereiken van een meer veilige vrede, en groter economisch welzijn, sociale rechtvaardigheid en een duurzaam milieu ligt niet buiten het bereik van de politieke macht of de politieke wil. Maar deze “*global public goods*” zijn door geen enkel land op eigen kracht te realiseren en niet op de globaliserende wereldmarkt te verkrijgen”². Er is behoefte aan een herdefinitie van politieke prioriteiten en morele waarden op basis waarvan politieke leiders steun mobiliseren voor internationale samenwerking gericht op een beter beheer van *global public goods*. Het kan niet langer gaan over nationaal eigen belang, er is behoefte aan globale verantwoordelijkheid; aan een keuze voor multilaterale samenwerking gericht op duurzame vrede waarbij ontwikkeling, gerechtigheid en solidariteit zijn ingesloten. Een dergelijke wervende visie ontbeert het kabinet Balkenende IV.

Het kabinet onderkent volop het belang van integraal beleid. Buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en defensie dienen met elkaar samen te hangen. Maar ten dienste van wat? Wat beogen we nu echt in Afghanistan: helpen we de Amerikanen in hun ‘*War on terror*’; bevorderen we onze eigen veiligheid via een soort ‘*forward defence*’, of willen we werkelijk iets betekenen voor de Afghanen? Hoe verhouden zich onze nationale belangen – steeds vaker benoemd in de begrotingen van de afgelopen jaren - nu werkelijk tot andere deelbelangen in de wereld?

Wij pleiten voor een ondubbelzinnige keuze voor *human security*, als normatief uitgangspunt voor buitenlands beleid, een kompas waarmee je eerder koerst op veiligheid van burgers dan op veiligheid van staten (*state security*). Het gaat om een veiligheidsconcept dat onderstreept dat onze eigen veiligheid (*homeland security*) uiteindelijk het meest duurzaam gebaat is met de veiligheid van burgers waar dan ook ter wereld.

Human security als normatief uitgangspunt veronderstelt tevens het opwaarderen van mensenrechten. IKV Pax Christi verwelkomt de inzet van minister Verhagen ten behoeve van de mensenrechten. Sinds de jaren negentig heeft de EU de steun verloren van een kwart van de leden van de VN die voordien wel met de EU meestemden op mensenrechtendossiers.³ Dit is ernstig voor de waardengemeenschap die de EU pretendeert te zijn. Een nieuwe impuls is nodig en moet vooral in Europees verband vorm krijgen. Dat vergt niet alleen visie en leiderschap maar ook het erkennen van de mensenrechten als richtinggevend bij het vaststellen van politieke prioriteiten.

² Citaat van Kofi Annan.

³ ‘A Global Force for Human Rights?; An Audit of European Power at the UN. ECDR, September '08.

Zowel het bevorderen van *human security* als de mensenrechten zouden daarom expliciet genoemd moeten worden in de missie van Buitenlandse Zaken. Dat is nu niet het geval. Nederland accepteert terecht de verantwoordelijkheid om te beschermen (*responsibility to protect*). In onze ogen kan deze verantwoordelijkheid, die onder strikte voorwaarden kan leiden tot inzet van onze krijgsmacht, niet los gezien worden van het beginsel *human security*. Nederland zou *human security* als uitgangspunt moeten beschouwen voor de strategische verkenningen naar de toekomst van de krijgsmacht en moeten inbrengen in het debat over het nieuwe strategisch concept van de NAVO. Ook zijn wij voorstander van het opnemen van *human security* in het toetsingskader als criterium voor deelname aan internationale missies.

2.2 Integrale benadering: Versterk de eerste D van diplomatie

Nederland laat zich voorstaan op zijn integrale 3D aanpak in fragiele staten. Tot dusverre gaat veel aandacht in het debat over de 3D's uit naar de relatie tussen de D van *development* en de D van *defence* en dan vooral over wie wat betaalt. Er bestaat te weinig aandacht voor de eerste D van *diplomacy*. Wij spreken bewust over de **eerste D** van diplomatie. Politieke strategieën zouden immers leidend moeten zijn in de integrale benadering van fragiele staten. Dit veronderstelt een hoge kwaliteit aan diplomatiek handwerk én directe betrokkenheid van bewindspersonen zelf. Het veronderstelt ook het ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking van de diplomatie met andere maatschappelijke actoren.

“Politieke dialoog” is een sleutelterm die steeds vaker valt als het om diplomatie gaat. Nederland rechtvaardigt zijn partnerschap met zowel fragiele en repressieve landen zoals Afghanistan, Rwanda, en de DRC door te wijzen op de politieke dialoog die samen zou gaan met financiële steun. Politieke dialoog is soms een van de weinige effectieve instrumenten die we hebben om te komen tot politieke verandering. In de praktijk blijkt politieke dialoog echter veelal weinig meer dan een wassen neus. De inzet die diplomaten erop plegen blijkt afhankelijk van persoonlijke factoren. ‘Politieke dialoog’ is nauwelijks geconceptualiseerd. Wat is het eigenlijk? Hoe kun je politieke dialoog vormgeven, welke *best practices* bestaan er en welke geleerde lessen? Hoe betrek je het maatschappelijk middenveld erbij? Krijgen diplomaten de juiste (HRM) prikkels om een politieke dialoog scherp te voeren?

Wij merken in het veld dat er dringend behoefte is aan versterking van diplomatieke capaciteit op de posten. Er komen steeds meer taken en verantwoordelijkheden op diplomaten af, in een context van taakstelling om te komen tot een vermindering van het aantal fte's. We juichen toe dat er twaalf diplomaten worden geplaatst in Uruzgan, maar zouden vergelijkbare stappen toejuichen in fragiele staten in bijvoorbeeld Afrika. We vrezen dat de behartenswaardige ambities van het kabinet onder de eerste pijler (mensenrechten, fragiele staten, integrale benadering) anders een dode letter zullen blijven.

2.3 Afghanistan: tijd voor strategische heroriëntatie

Volgens Amerikaanse inlichtingendiensten bevindt Afghanistan zich in een neerwaartse spiraal. De Taliban worden sterker en steeds beter in staat om vanuit een steeds instabieler Pakistan te opereren in Zuid-Afghanistan. De regering in Afghanistan wordt geplaagd door corruptie (50% van de economie hangt samen met de opiumhandel) en is niet in staat om de groeiende invloed van de Taliban te weerstaan. Gezaghebbende militairen uit de VS, Engeland en Nederland geven signalen af dat de strijd tegen de Taliban militair niet te winnen valt en dat onderhandelingen met (gematigde) Taliban onvermijdelijk zijn. Ook de Afghaanse regering is voorstander van dergelijke onderhandelingen, maar Nederland blijft tegen.

Waarnemers concluderen dat de militaire strategie teveel burgerslachtoffers maakt en ertoe leidt dat burgers zich tegen het Westen keren. Deze ontwikkelingen illustreren dat de Westerse inspanningen onvoldoende zijn georiënteerd op het bevorderen van *human security*, ondanks de integrale benadering en de gerichtheid op 'winning the hearts and minds'. Betrouwbare informatie over de veiligheidssituatie ontbreekt waardoor politieke controle op de mate waarin ISAF bijdraagt aan veiligheid en ontwikkeling voor Afghaanse burgers nagenoeg onmogelijk is. De beide Amerikaanse presidentskandidaten Obama en McCain zijn van plan om er militair nog een schepje bovenop te doen. De consequenties daarvan voor de Nederlandse deelname aan ISAF zijn ongewis.

De militaire strategie heeft teveel de boventoon gevoerd, de politiek moet zijn primaat terugnemen. Het is tijd dat de Tweede Kamer erkent dat het moment voor een herbezinning over de Westerse koers is gekomen en het kabinet vraagt om een 'mid-term review' van de Nederlandse inzet in Afghanistan. Nederland heeft met zijn inzet in Uruzgan recht van spreken en moet zijn invloed in de NAVO laten gelden. We moeten in internationaal verband een politieke strategie ontwikkelen gericht op de gehele regio, inclusief Afghanistan, Pakistan en India. Een strategie, gericht op collectieve veiligheid voor betrokken landen en op *human security* voor alle burgers, die zoekt naar een politieke oplossing, waarbij dialoog met de Taliban geen taboe mag zijn.

2.4 Nederlandse krijgsmacht: versterk Europese defensie

In 2009 zal Nederland strategische verkenningen afronden over de toekomstige inrichting en financiering van de Nederlandse krijgsmacht. In 2009 zal ook de NAVO een nieuw strategisch concept aannemen. Er liggen kansen om de positie van het Europese veiligheids- en defensiebeleid binnen de NAVO te versterken, nu ook de VS daar voor open staan en Frankrijk toenadering zoekt tot de NAVO.

Minister Verhagen stelde onlangs: "Een steviger machtspositie voor Europa in de wereld betekent dat we in *hard power* moeten investeren. Ook in Nederland". Dat klinkt mooi, maar wat is de realiteit? EU burgers betalen €200 miljard belasting voor meer dan 10.000 tanks, 2500 gevechtsvliegtuigen en bijna 2 miljoen militairen, bijna een half miljoen meer dan de VS. De *European Council on Foreign Relations* signaleert dat 70% van de Europese landmachten niet in staat is om buiten nationaal grondgebied te opereren en dat daarom veel van de jaarlijkse €200 miljard verspild wordt. Minister Verhagen presenteert echter tot dusverre geen ideeën voor de beëindiging van deze verspilling noch voor de transformatie tot een moderne Europese krijgsmacht.

Wij bepleiten dat Nederland ondubbelzinnig kiest voor versterking en verdere integratie van de EU defensie, in afstemming met de NAVO. Deze versterking moet gebaseerd zijn op een krijgsmacht die niet alleen is ingericht op veiligheid van de Europese grenzen maar ook op bevordering van *human security* en de verantwoordelijkheid burgers te beschermen elders in de wereld, dus ook in Afrika. Wij menen dat het maken van fundamentele keuzes over de inrichting van de krijgsmacht onafwendbaar is als we de Europese defensie en zijn taken op het wereldtoneel – mits gericht op *human security* – serieus nemen. Europese afspraken over taakspecialisatie of 'pooling' mogen dan geen taboe vormen.

2.5 Defensiebudget en JSF

Het politieke debat over de hoogte van de Nederlandse defensie-uitgaven wordt te weinig gevoerd vanuit een strategische visie op de rol van de krijgsmacht bij de bescherming van de internationale rechtsorde en een consistente doorvertaling van deze visie naar materieel- en

personeelsbeleid en de daaraan verbonden kosten. Een hoger budget leidt niet automatisch tot meer kwaliteit. Toch vinden wij het reëel om zorgvuldig te kijken naar de middelen die nodig zijn voor defensietaken, zoals vast te stellen in de verkenningen naar de toekomst van de krijgsmacht. Afhankelijk van de keuzes van het kabinet in de strategische verkenningen, kan IKV Pax Christi zich voorstellen dat verhoging van het Defensiebudget noodzakelijk is.

Wij maken ons zorgen over de moeilijkheden die de Krijgsmacht ondervindt bij het werven van voldoende gekwalificeerd personeel. Dit is niet alleen te wijten aan de omvang van het defensiebudget. Het tekort aan defensiepersoneel is nauw verbonden met het maatschappelijk draagvlak voor specifieke militaire operaties zoals de ISAF-missie in Afghanistan. De AIV heeft er in zijn rapport *Maatschappij en Krijgsmacht* op gewezen dat dit draagvlak mede afhangt van politieke factoren zoals de legitimiteit van de inzet, de belangen en waarden die we met onze militaire inzet willen beschermen, het verwachte succes van de operatie, het politieke leiderschap dat in het besluitvormingsproces aan de dag wordt gelegd, en het risico van slachtoffers. Deze factoren spelen een doorslaggevende rol in het gebrek aan personeel. "*Boots on the ground*" zijn onmisbaar voor de bescherming van de internationale rechtsorde, hetgeen in de praktijk vaak neer komt op het effectief beschermen van de veiligheid van burgers daar waar de staat daartoe niet bij machte of niet bereid is.

Wat IKV Pax Christi betreft gelden als voorwaarden voor eventuele verhoging van het Defensiebudget:

1. Een scherpe politieke visie op de rol van de Nederlandse krijgsmacht bij het beschermen van de internationale rechtsorde, gebaseerd op het concept *human security* en de daarvan afgeleide verantwoordelijkheid om burgers te beschermen.
2. Een strakke monitoring op de doelmatigheid van personele en materiële uitgaven op basis van genoemde politieke visie op de rol van de Nederlandse krijgsmacht.
3. Definitie en naleving van concrete inspanningsverplichtingen die er voor zorgen dat het Nederlandse defensiebudget in toenemende mate in samenwerking met Europese partners worden besteed.
4. Overeenkomen met EU-lidstaten van een compensatiemechanisme voor lidstaten die participeren in internationale missies zodat een gemeenschappelijke en faire financiering tot stand komt.

De omvang van het defensiebudget is afhankelijk van de politieke weging van de uitkomst van de toekomstverkenningen. Een eventuele verhoging van het budget mag wat ons betreft niet ten koste gaan van het beschikbare budget voor ontwikkelingssamenwerking. Het is overigens wenselijk noch realistisch om in internationaal kader de definitie van zuivere ontwikkelingshulp (ODA) verder op te rekken.

Beslissingen in relatie tot de aanschaf van de JSF moeten worden uitgesteld tot na de strategische verkenningen: materiële middelen mogen doelstellingen niet bepalen maar moeten daaruit volgen. Maar in onze toekomstvisie op de krijgsmacht past in ieder geval geen gevechtsvliegtuig met nucleaire taak. Eigen onderzoek leert ons dat de kernwapentaak de Nederlandse overheid circa 6 tot 10 miljoen euro per jaar kost⁴. Voortzetting van de kernwapentaak met de opvolger van de F16 zal nog extra kosten met zich meebrengen. Steeds meer politici en militairen de kernwapentaak als een relikwie uit de Koude Oorlog. Het is nu tijd om af te zien van de kernwapentaak, voordat er nog eens miljoenen worden gestopt in een moreel aanvechtbaar en militair verouderd systeem.

4 "De kosten van de Nederlandse kernwapentaak"; Een verkennend onderzoek door Campagne tegen Wapenhandel in opdracht van IKV Pax Christi, oktober 2008

3 De Europese Unie als vredesproject

Doelstelling 1. Een Europa met een stevig draagvlak onder de burgers dat zich richt op terreinen waar het meerwaarde levert en zich niet begeeft op terreinen waar lidstaten het beter zelf kunnen regelen.

Doelstelling 2. Een Europa dat zijn eigen criteria voor uitbreiding serieus neemt en strikt toepast.

3.1 EU als vredesproject

“Wij willen een Europa dat van ons is en waarop wij invloed kunnen uitoefenen, een Europa dat een verlengde is van onze prioriteiten en dat tegelijk een kader biedt om antwoorden te vinden voor de grote vraagstukken die de nationale grenzen overschrijden. Een Europa, kortom, dat concrete grensoverschrijdende problemen oplost, waardoor onze welvaart stijgt en waardoor mensen zich veiliger voelen in een vertrouwde omgeving.” (P.17 MvT BuZa)

De MvT Buitenlandse Zaken zet herhaaldelijk het belang van Europa als waardengemeenschap uiteen. Toch wekken andere passages de indruk dat voor de Nederlandse regering het belangrijkste doel van de EU gelegen is in de welvaartsstijging en het eigenbelang van haar eigen burgers. IKV Pax Christi betreurt dat het oorspronkelijke doel van de EU lijkt te verdwijnen: de EU als vredesproject, als pleitbezorger, wegbereider en aanjager van de internationale rechtsorde en een rechtvaardige en duurzame wereld.

Europa is niet populair. Meer dan ooit wacht vredesproject Europa op nieuwe pleitbezorgers, op visionaire politici en denkers die met flair en passie de aloude Europese waarden als vrede, gerechtigheid en solidariteit een moderne invulling geven en de burgers daarop aanspreken. Een gezonde portie eigenbelang mag best meeklinken, ook in de opstelling van de Nederlandse regering, maar bovenal zou Nederland – één van de zes *founding fathers* van 'Europa' – de boer op moeten met een Europese vredesboodschap!

<p><i>Beleidsvoorstel:</i> de Nederlandse regering zet zich pro-actief en met kracht in voor een heroriëntatie van de Europese Unie op haar oorspronkelijke waarden. Kern daarvan moet zijn: Europa als Vredesproject, binnen en buiten haar grenzen.</p>

3.2 Een sterk EU Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

“Versterking van de Europese capaciteit voor crisisbeheersing door onder andere:
– *betere verankering van het EVDB in het bredere externe optreden van de Unie;*
– *besluitvorming over de permanente gestructureerde samenwerking*
– *verbeterde civiele capaciteitsopbouw door implementatie van de Civilian Headline Goal 2010;” (MvT BuZa p. 65)*

IKV Pax Christi onderschrijft het Nederlandse voornemen tot versterking van het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Er gelden drie randvoorwaarden:

1. Een gezamenlijke en coherente politieke koers, niet alleen t.a.v. buitenlandse zaken, veiligheid en defensie, maar ook op aanpalende strategische terreinen zoals energie;
2. Politieke wil bij de lidstaten om de implementatie van dat beleid ook daadwerkelijk te realiseren en ten behoeve daarvan nationale bevoegdheden over te dragen en;

3. Kwalitatief en kwantitatief voldoende instrumenten om dat beleid te realiseren.

Voor alle drie randvoorwaarden zijn op dit moment serieuze tekortkomingen vast te stellen, zoals o.m. blijkt uit het rapport “Re-energizing Europe’s Security and Defence Policy” van de European Council on Foreign Relations.

Beleidsvoorstellen: Nederland maakt zich in Europees verband sterk om tekortkomingen zoals vastgesteld in bovengenoemd rapport met spoed aan te pakken, door onder meer:

- Herinrichting van de nationale krijgsmachten van de EU-lidstaten zodat zij beter kunnen inspelen op internationale crisisbeheersing ten behoeve van *human security*.
- Dit zou tot heroverweging moeten kunnen leiden van eerder gedane strategische inrichtingskeuzes (bijvoorbeeld de aanschaf van de JSF)
- Onderlinge afstemming, taakspecialisatie en “*pooling of resources*” tussen de nationale krijgsmachten van de verschillende lidstaten
- Versterking (zowel personeel – kwantitatief en kwalitatief - als qua mandaat en slagkracht) van het European Defence Agency, dat een aantal bevoegdheden krijgt overgedragen vanuit het nationale defensie-apparaat uit de diverse lidstaten.

3.3 ENB wel voorportaal EU voor Zuidelijke Kaukasus en Oekraïne

“Nederland moedigt de ENB (Europees Nabuurschap Beleid) -landen aan de vele mogelijkheden die het ENB biedt volledig te benutten, waarbij overigens wel duidelijk moet blijven dat het ENB geen voorportaal is tot EU-lidmaatschap.” (p.21 MvT BuZa)

In onze visie zou de Europese Unie een open samenwerkingsverband moeten zijn en zouden alle landen in Europa die voldoen aan de Kopenhagencriteria moeten kunnen toetreden. De Nederlandse regering stelt dat het ENB geen voorportaal is tot EU-lidmaatschap. Betekent dit dat bijvoorbeeld de zuidelijke Kaukasus en Oekraïne uitgesloten zijn van een toekomstig EU lidmaatschap? Een dergelijke positionering van de Nederlandse regering – en van Brussel – zou daarmee een nieuwe tweedeling in Europa in de hand werken. Ernstiger is dat voor de landen in kwestie – alle voordelen ten spijt van het ENB-programma - deze tweedeling een demotiverende werking heeft om met kracht te werken aan democratisering, goed bestuur en respect van mensenrechten. Gezien de huidige performance van deze landen op die terreinen lijkt het instrument van het ENB alleen ons onvoldoende om opname van deze landen in de EU-waardengemeenschap te garanderen.

Beleidsvoorstel: De Nederlandse regering maakt zich binnen EU-verband sterk om het geografisch bereik van het EU-toetredingsbeleid uit te breiden naar Europa in zijn geheel, inclusief de zuidelijke Kaukasus en Oekraïne. Indachtig de Kopenhagencriteria kan het ENB voor Europese landen dan wel degelijk een voorportaal zijn voor de EU.

3.4 Relatie EU/NAVO met Georgië

“We zullen de vorderingen in de hervormingsprocessen van Oekraïne en Georgië nauwlettend blijven volgen, met speciale aandacht voor de duurzaamheid ervan. Nederland zal de bilaterale steun op het terrein van democratische hervormingen, ook gericht op de defensiesector, blijven voortzetten.” (p.66 MvT Buitenlandse Zaken)

IKV Pax Christi onderschrijft het belang van duurzame democratische hervorming als toetredingscriterium tot de NAVO. Wat ons echter zorgen baart, in het geval van Georgië, is dat andere toetredingscriteria onvermeld blijven in de MvT, en dan met name het criterium “vreedzame oplossing van binnenlandse conflicten”. Voortgang van Georgië op het pad van toetreding tot de NAVO mag géén geo-politiek besluit zijn, maar moet onverkort

“*performance-based*” blijven, gerelateerd aan alle geldende criteria. Niet alleen de EU, maar ook de NAVO moet zijn eigen criteria voor uitbreiding serieus nemen en toepassen, zeker nu de Georgische regering in augustus dit jaar met de brute aanval op Zuid-Ossetië – los van de disproportionele en even brute reactie die volgde van Russische zijde – heeft laten zien niet bijzonder gericht te zijn op een vreedzame oplossing van binnenlandse conflicten.

Beleidsvoorstel: De Nederlandse regering zal zich in EU en NAVO-verband sterk maken voor een onverkort vasthouden aan het bestaande getrapte toetredingsproces voor nieuwe lidstaten en alle daaraan verbonden conditionaliteiten, waarop – om wat voor redenen dan ook – géén uitzonderingen noch concessies zullen worden gedaan.

3.5 Relatie EU/NAVO met Rusland

p. 44 De Raad van Europa is een onmisbare speler in het (pan-) Europese veld als bewaker van democratische waarden, rechtsstaatbeginselen en mensenrechtenstandaarden.

Een duurzame strategische relatie met Rusland is van groot belang. Deze kan alleen bestaan op basis van gemeenschappelijke waarden, zoals onder andere vastgelegd in het Europees verdrag van de rechten van de mens (EVRM). Toen Rusland na veel discussie lid werd van de Raad van Europa, heeft het zich aan deze waarden gecommitteerd. Het Russische lidmaatschap is destijds afhankelijk gesteld van twee specifieke beloften over Tsjetsjenië. Al in 2000 is de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa tot de conclusie gekomen dat Rusland die beloften niet is nagekomen. Rusland is sindsdien van de lidstaten van de Raad van Europa verreweg het vaakst veroordeeld door het Europese Hof van de Rechten van de Mens.

Maar ook Georgië gaat niet vrijuit in de recente crisis. Dit land heeft zoals gezegd gebruik gemaakt van een zodanige inzet van militaire middelen, (bombarderen van Tskhinvali), dat er eveneens sprake was van een onaanvaardbaar risico op burgerslachtoffers.

Beleidsvoorstel. Onderzoek of er voldoende juridische basis is om een statenklacht bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in te dienen tegen zowel Rusland als Georgië, in verband met eventuele schendingen van het EVRM tijdens het gewapend treffen.

3.6 Relatie EU met Westelijke Balkan

“Versterking van democratie en rechtsstaat in landen met een EU-toetredingsperspectief en in buurlanden van de uitgebreide EU door ondersteuning van het maatschappelijk middenveld en overheden vanuit het MATRA-programma. MATRA werkt hierbij complementair aan de Europese instrumenten voor pre-accessie (IPA) en nabuurschapsbeleid (ENPI).” (p.72, MvT BuZa)

“Voor de landen die in aanmerking komen voor ondersteuning vanuit het MATRA-programma zijn in beginsel alle MATRA-instrumenten beschikbaar.[...] Het pre-accessie instrument is uitsluitend gericht op kandidaat lidstaten. (p.73, MvT BuZa) “(...) versterking van de banden tussen de bevolking van de EU en de Westelijke Balkan.” (p.78, MvT Buza)

IKV Pax Christi juicht de voornemens van het kabinet toe om in te zetten op versterking van democratie en rechtstaat in landen met een EU-toetredingsperspectief en in buurlanden van de EU. Ook onderschrijven wij de wens tot versterking van de banden tussen de bevolking

van de EU en de Westelijke Balkan. Wij zijn dan ook bezorgd over de dalende trend in de beschikbare middelen.⁵

Ervaringen van IKV Pax Christi en zijn partners hebben ons geleerd dat IPA en ENPI zich met name richten op het macro- en meso-niveau. De lokale civil society en de burgers worden onvoldoende bereikt. Een programma als MATRA is dan ook mede van belang voor versterking van de banden tussen de bevolking van de EU en de betrokken andere landen.

Momenteel bestaan er restrictieve visumbepalingen t.a.v. de Westelijke Balkan. Het isolement dat daarvan het gevolg is voedt niet alleen het ressentiment bij een deel van de bevolking t.a.v. de EU, maar belemmert bovendien een “verfrissende blik” van buiten en, daaraan gekoppeld, het loskomen uit naar binnen gerichte nationalistische reflexen.

Tot slot ondersteunt IKV Pax Christi van harte de positie die de Nederlandse regering binnen de Europese Raad inneemt ten aanzien van de toetreding van Servië.

Beleidsvoorstellen

- Verhoog de budgetallocatie aan MATRA, vooral ten behoeve van civil society organisaties.
- Dring bij de Europese Commissie aan op een betere inrichting van IPA, opdat civil society actoren in de Westelijke Balkan meer toegang krijgen tot EU-fondsen. Te veel koerst het IPA nu op de nationale overheid en de regeringsgezinde NGO's.
- Verhoog de begrotingspost “ondersteuning bij pre- en post-accessie” substantieel en richt de allocatie ervan met name op versterking van de betrokkenheid van civil society en burgers in de Westelijke Balkan bij de transformatie van hun samenleving langs de lijnen van de Kopenhagen criteria en het acquis communautaire.
- Schaf de geldende reisbeperkingen vanuit de Westelijke Balkan naar de EU af.
- Hou onverkort vast - ondanks toenemende druk binnen de Europese Raad en daarbuiten aan de eerder gestelde conditionaliteiten rond toetreding van Servië.

⁵ Budgettaire gevolgen van beleid”(p.82), de begrotingspost “ondersteuning bij pre- en post-accessie” kent een dalende trend: van 11.288.000 (2007) via 11.000.000 (2008) naar 10.708.000 in 2009.

4 Het Midden-Oosten

Doelstelling 3 Dichterbij brengen van een oplossing voor de conflicten in het Midden-Oosten.

4.1 Israëliisch Palestijns conflict

“In het Midden-Oosten staat het Israëliisch-Palestijns conflict centraal. Een duurzame oplossing van dat conflict veronderstelt dat Israël veiligheid wordt geboden achter erkende grenzen, terwijl de Palestijnen tegelijkertijd een onafhankelijke, levensvatbare en democratische staat krijgen.

Ook zal Nederland de bilaterale relaties met Israël en de Palestijnse gebieden versterken, waaronder de handelsbetrekkingen (p.22 MvT BuZa)

Het Midden-Oosten Vredesproces (MOVP) is na 15 jaar volkomen gestagneerd. Een vredesakkoord in het kader van Annapolis voor het einde van het jaar is uiterst onwaarschijnlijk. De twee-statenoplossing is volgens velen niet meer te realiseren gezien de gestage nederzettingenbouw, landonteigeningen en de bouw van de afscheidingsmuur. Een internationaal rapport dat ondermeer is uitgebracht door United Civilians for Peace (UCP)⁶, waar IKV Pax Christi in participeert, signaleert dat op de door het Kwartet geïdentificeerde terreinen die direct van belang zijn in het dagelijks leven van Palestijnen (nederzettingen, vrij(e) toegang/verkeer, Gaza, SSR, *donor pledges*, private sectorontwikkeling) volstrekt onvoldoende vooruitgang is geboekt. De MvT spreekt van hoge inzet op politiek, economisch en humanitair gebied. Hoe deze bijdraagt aan een betere situatie op de grond wordt onvoldoende duidelijk. Ook is het Kwartet door de isolatie van Hamas en eenzijdige steun voor de Abbas-regering haar rol van geloofwaardige bemiddelaar kwijt.

Vrede tussen Israël en de Palestijnen dan wel Libanon of Syrië heeft door de verwevenheid van belangen en conflicten zeer weinig kans van slagen. Vrede met de één kan getorpedeerd worden door de ander. Bepaalde onderwerpen, zoals water en de Palestijnse vluchtelingen kunnen niet anders dan regionaal worden opgelost. Het in 2002 door de Arabische Liga aangenomen vredesvoorstel gebaseerd op het “land voor vrede” principe bood een uitstekend begin voor een regionaal proces waarbij Israël ineens met de gehele Arabische wereld vrede had kunnen bereiken. Het voorstel is echter stelselmatig genegeerd door Israël en de VS en daarmee is een alternatief voor de mislukte *Roadmap* gemist.

Nederland zou zijn bijzondere relatie met Israël meer kunnen gebruiken om het niet-naleven door Israël van internationaal recht en vredesovereenkomsten aan te kaarten. Ook de prima relaties met de Palestijnse autoriteit zouden daartoe kunnen worden aangewend. Hier tekenen we wel bij aan dat de legitimiteit en daadwerkelijke reikwijdte van de Palestijnse autoriteit ernstig zijn verzwakt door de boycot, het conflict tussen Hamas en Fatah en de feitelijke afscheiding van Gaza.

De Nederlandse regering mijdt echter contact met Hamas. De isolatiepolitiek van Hamas heeft de uitzichten op een twee-statenoplossing eerder verkleind dan vergroot. Ze vormt een

⁶ “The Middle East Quartet: A Progress Report”, signed by CAFOD, CARE Deutschland – Luxemburg, CARE France, CARE Nederland, CARE Norge, CARE Österreich, CARE International UK, Christian Aid, DanChurchAid, diakonia, Euro-Mediterranean Human Rights Network, medico international, Medicos del Mundo, Oxfam International, Save the Children Sweden, Save the Children UK, UCP (Oxfam Novib, Cordaid, ICCO, IKV Pax Christi), World Vision Jerusalem, 24 September 2008

blokkade voor politieke verzoening tussen Hamas en Fatah, verzoening die noodzakelijk is voor een levensvatbare oplossing en dus ook voor de veiligheid van de regio.

Beleidsvoorstellen:

- Stel een openbaar monitoringsysteem in over naleving van Israël en de Palestijnse Autoriteit van hun plichten onder de Roadmap en internationaal recht. Onder dit monitoringsysteem zouden ook de Kwartet-leden moeten rapporteren over hoe zij bevorderen dat de partijen het internationaal humanitair recht respecteren.
- Overweeg constructieve regionale actoren zoals Turkije, Qatar, Saoedi-Arabië en Egypte, toe te voegen aan het Kwartet.
- Ontwerp een regionale benadering voor het Arabisch-Israëliësch conflict met meer oog voor de onderlinge samenhang van verschillende conflicten in de regio. Daarbij is het nodig met alle betrokken partijen het gesprek aan te gaan, juist met mogelijke “spoilers” als Hamas, Hezbollah, Syrië, Iran en de Palestijnen in de diaspora.
- De regering zou in het proces van politieke dialoog concrete verbetering van de mensenrechtensituatie als voorwaarde moeten stellen voor voortzetting van de dialoog, op basis van specifieke voortgangsindicatoren.
- SSR steun aan de Palestijnse Autoriteit moet samengaan met het stimuleren van verzoening tussen Hamas en Fatah. Eenzijdige SSR steun aan de PA en tegelijkertijd isolatie van Hamas moedigt het interne conflict aan.

4.2 Libanon

“De politieke moorden die mede ten grondslag liggen aan de politieke crisis [in Libanon] zullen behandeld worden door het Speciaal Tribunaal voor Libanon [STL], dat in Nederland wordt gevestigd en in 2009 volledig operationeel zal worden.”

“In het kader van de zogenaamde Security Sector Reform zal Nederland ook in 2009 materiaal en personeel bijdragen aan de versterking van de logistieke capaciteit van de Libanese strijdkrachten..” (p. 23 MvT BuZa)

Het STL is, hoewel stevig gemandateerd door de VN politiek zeer omstreden in Libanon en de regio. Om de bedreiging van de veiligheidssituatie in Libanon en de regio maar ook in Nederland te beperken is het noodzakelijk dat de onafhankelijkheid van het tribunaal wordt gewaarborgd en dat er een effectieve outreach plaatsvindt.

Bij de strijd tegen Fatah al-Islam in het Palestijnse vluchtelingenkamp Nahr al-Bared in 2007 heeft het Libanese leger zich schuldig gemaakt aan marteling en wrede behandeling bij het arresteren van verdachten. Bij verhoren van verdachten door de *Military Intelligence* werd gemarteld. In detentiecentra en gevangenissen die onder het Libanese Ministerie van Defensie vallen, in het bijzonder de Kobbe gevangenis en de Yarze gevangenis wordt marteling structureel toegepast.⁷

Beleidsvoorstellen: Draag bij aan het beëindigen van de praktijk van marteling in Libanon, via training van de strijdkrachten, steun voor wetsherziening, een bezoek van de mensenrechtenambassadeur. Concrete verbeteringen op het punt van marteling moeten voorwaarde zijn voor voortzetting van SSR steun. Om de onafhankelijkheid van het STL te garanderen en buiten twijfel te trekken kan Nederland *outreach*-activiteiten van het STL ondersteunen en onafhankelijke *monitoring* bevorderen.

⁷ Association Libanaise pour l'Education et la Formation (ALEF), “Lebanon, the Painful Whereabouts of Detention”, February 2008.

5 Crisisbeheersing, veiligheid en ontwapening

Doelstelling 4. Een moderne krijgsmacht die wereldwijd maatwerk kan leveren in grotere en kleinere crisisbeheersingsoperaties en bij het opbouwen van veiligheidsorganisaties in landen die we daarin willen ondersteunen.

5.1 Non-proliferatie van massavernietigingswapens en ontwapening

“Een positieve impuls, met behulp van EU-beleidsdocumenten en mondelinge bijdragen, aan het voorbereidingsproces voor de Non-Proliferatie Verdrag (NPV)-Toetsingsconferentie in 2010..” (p. 67 MvT BuZA)

IKV Pax Christi juicht toe dat Nederland een actieve bijdrage wilt leveren aan de uitvoering van VN resolutie 1540 en het PSI initiatief; en een impuls wilt geven aan het NPV. Zoals de minister in juni al aangaf in zijn speech bij de Atlantische Commissie moet nucleaire proliferatie de hoogste prioriteit krijgen. De gevaren van nucleair terrorisme zijn niet langer ondenkbeeldig en de noodzaak om hiertoe barrières op te bouwen is groot. De tijd waarin we het ons konden veroorloven om kleine stappen te nemen ligt achter ons. Het is tijd voor een alomvattende agenda met concrete ontwapeningsstappen. De minister zou hiertoe – bijvoorbeeld binnen Europa – de *lead* kunnen nemen. Het teruggeven van de waarschijnlijk op Nederlands grondgebied geplaatste Amerikaanse kernwapens zou een positieve impuls aan het NPV geven en een Nederlandse *leading* rol vergemakkelijken.

Beleidsvoorstellen:

- Concretiseer de impuls aan het NPV via een ontwapeningsscenario waarbij kernwapenstaten aangeven op welke termijn ze uitvoering geven aan Artikel VI van het NPV verdrag over nucleaire ontwapening, op basis van streefcijfers en streefdata.
- Overleg met de VS over het teruggeven van de Amerikaanse kernwapens die waarschijnlijk in Nederland gestationeerd zijn.
- Stoot in de kernwapentaak van de F16 of zijn opvolger af.

5.2 Clustermunitie

Nederland heeft in mei 2008 in Dublin met 106 andere landen een baanbrekend internationaal juridisch verdrag aangenomen. Dit verdrag (Convention Cluster Munitions, CCM) is het belangrijkste ontwapeningverdrag sinds een decennium en heeft verstrekkende gevolgen. Het is goed dat de Nederlandse regering deze conventie op 3 december 2008 in Oslo ondertekent en zo spoedig mogelijk erna ook ratificeert en zo een voorbeeld stelt.

In de MvT bij de begroting BuZa voor 2008 werd uitgebreid melding gemaakt van de activiteiten van Nederland in het Oslo-proces en de CCW om te komen tot een verbod op en regulering van het gebruik van clustermunitie. Het bevreemdt ons dat er dit jaar is er niets over wordt gemeld. Ratificatie zal immers het nodige werk vereisen en ook de vernietiging van de voorraden CBU-87 en de M261 zal de nodige kosten met zich mee brengen.

Naast het gebruik, de productie en de ontwikkeling van clustermunitie verbiedt Artikel 1C van de Conventie ook het actief assisteren bij, en aanmoedigen van handelingen die verboden zijn onder dit Verdrag. IKV Pax Christi (en de Cluster Munitie Coalitie) verstaat hieronder ook een verbod op het investeren in de productie van clustermunitie. De Nederlandse regering

niet. Zij gaf onlangs aan dat ze investeringen in clustermunition niet vindt kunnen, maar verbindt er geen consequenties aan. De regering is van mening dat de conventie een verdrag tussen staten is en individuele burgers of private instellingen (zoals pensioenfondsen) niet verhindert om te beleggen in de wapenindustrie. Ook verplicht de conventie de verdragsstaten niet om een dergelijk verbod op te leggen. Wij juichen toe dat vele pensioenfondsen en banken hun verantwoordelijkheid inderdaad zelf genomen hebben, maar bedrijven zoals Shell investeren nog steeds in clustermunition.

Beleidsvoorstellen:

- Beschouw snelle ratificatie van de CCM (Conventie Cluster Munition) als een prioriteit.
- Schep duidelijkheid over wanneer Nederland begint met de vernietiging van haar voorraden clustermunition en welke kosten hieraan verbonden zijn.
- Stel wetgeving op die beleggingen en investeringen in clustermunition verbiedt.

5.3 Wapenexport

“Realisatie van een restrictief en transparant nationaal wapenexportbeleid, verdere harmonisatie van het wapenexportbeleid van EU-lidstaten en voortgang bij regionale en internationale afspraken over wapenexport.” (p. 68-69 MvT BuZa)

Het Nederlands exportbeleid stelt dat er geen wapens naar conflicthaarden of mensenrechtenschenders mogen worden geëxporteerd. Nederland exporteert echter jaarlijks wapens naar conflictgebieden (zoals India, Pakistan, Midden Oosten, Taiwan en de Russische Federatie) of naar landen met een deplorabele mensenrechtensituatie (zoals Egypte, Saoedi-Arabië, Venezuela en Jordanië).

Ook zijn er aantijgingen jegens Nederlandse wapenmakelaars die door de jaren heen illegaal wapens of onderdelen daarvan hebben verhandeld naar onder meer Liberia, Zimbabwe en Irak. Nederland staat dit uiteraard niet toe maar heeft door een wettelijke tekortkoming, die ze vooralsnog niet wil aanpakken, geen jurisdictie over deze personen als ze vanuit het buitenland wapens verhandelen. De VS en België kunnen dit wel.

Nederland is ook een belangrijk doorvoerland voor wapens. De afgelopen jaren zijn wapens via Nederland naar bijvoorbeeld Kazachstan, Colombia, de Russische Federatie, Guatemala, Uganda en Israël verhandeld. Nederland heeft de juridische bevoegdheid én plicht te zorgen dat haar grondgebied niet voor wapendoorvoer wordt gebruikt naar conflictgebieden en mensenrechtenschenders. Wanneer de wapens van bondgenoten afkomstig zijn weigert Nederland deze verantwoordelijkheid te nemen. De regering vertrouwt dan op het ‘deugdelijke’ controlesysteem van die staten. Wij hebben echter de indruk dat vooral politieke en handelsrelaties de doorslag geven. Andere EU lidstaten hanteren wel een volledige vergunningsplicht voor doorvoer ongeacht het land van herkomst van de wapens.

Er is momenteel geen internationaal verdrag inzake wapenhandel effectief. Wel is er een EU-gedragscode die beoogt te voorkomen dat wapens uit de EU gebruikt worden voor het begaan van mensenrechtenschendingen. De EU gedragscode is nu niet bindend en dient daarom zo snel mogelijk de status van Gemeenschappelijk Standpunt te krijgen. Nederland moet daarom de druk op Frankrijk, dat als enige land al twee jaar dwarsligt, opvoeren.

Nederland rapporteert veelvuldig over eindbestemmingen van wapencomponenten als deze aan EU-bondgenoten worden geleverd maar zelden of niet bij componentenexporten naar de VS. Nederland levert op grote schaal onderdelen van onder meer tanks, Apache helikopters, F-16's en raketten aan bondgenoten waaronder de VS. De VS exporteren deze wapens op haar beurt naar staten als Pakistan, Saoedi-Arabië, Egypte, Israël, of Indonesië: staten in

conflict en/of met een deplorabele mensenrechtensituatie, waarnaar Nederland normaliter niet dergelijke wapens zou exporteren. Nederland eist niet van de VS informatie te geven over de eindbestemming van de wapens die Nederland aan de VS levert. Dat de VS andersom wel altijd toestemming eist als Nederland wapens met Amerikaanse onderdelen wil verhandelen maakt de situatie des te opmerkelijker.

De Europese Commissie heeft voorstellen gedaan om de intra-Europese handel in wapens te versoepelen. Wij maken ons daar grote zorgen over, omdat het zicht op deze handel net zo ontransparant zal worden als nu bij export naar de VS. Nederland streeft in EU-verband naar harmonisatie van de toepassing van de EU-Gedragscode inzake wapenexport, onder meer door te bevorderen dat de opgestelde gemeenschappelijke interpretaties voor de toepassing van de afzonderlijke criteria door de lidstaten worden toegepast.

Wij ondersteunen dit maar begrijpen niet hoe er dan in MvT BuZa (p. 28) kan staan: “*We zetten het restrictieve wapenexportbeleid voort. Indicator voor het welslagen van deze inzet is (beperking van) het aantal malen dat NL gedurende een kalenderjaar besloot om vergunning te verlenen voor transacties die identiek waren aan transacties waarvoor een andere EU-land eerder een vergunning weigerde (“undercuts”).*” Undercuts ‘ondergraven’ de geloofwaardigheid van het EU wapenexportbeleid en moeten in het geheel onmogelijk worden. Harmonisering van de toepassing van de EU gedragscode kan alleen effectief zijn als Nederland deze zelf consequent toepast. Overigens vinden wij dit wel een erg magere indicator, gezien het zeer incidentele karakter van dergelijke *undercuts*, en wij hadden daarom liever een ambitieuzere doelstelling gezien.

Beleidsvoorstellen

- Eis van de VS toestemming te vragen aan Nederland als zij wapens willen exporteren met Nederlandse onderdelen.
- Hanteer in alle gevallen van doorvoer naar conflictgebieden of mensenrechtenschenders de (ad-hoc) vergunningsplicht, ook bij bondgenoten als de VS;
- Stel wetgeving op die het Nederlanders verbiedt om zonder Nederlandse toestemming buiten Nederlands grondgebied wapens te verhandelen (naar landen als Irak, Zimbabwe en Liberia);
- Verstrek automatisch geen exportvergunning als een ander EU-land dat in een identieke situatie ook niet gedaan heeft. Nederland moet zich er in EU verband voor inzetten dat ook andere EU-landen geen *undercuts* laten plaatsvinden.
- Nederlandse exporteurs moeten verplicht worden om altijd een eindbestemming van hun product te vermelden, en indien niet mogelijk desnoods op het moment dat die eindbestemming wel bekend wordt.

5.4 Crisisbeheersing in Afrika

“Ook steunt ons land de opbouw van de capaciteit van de Afrikaanse Unie om zelf de vrede op het continent te kunnen handhaven. Defensie zal de bijdragen op het gebied van SSR en de opbouw van Afrikaanse vredeshandhavingcapaciteiten verder intensiveren”. p. 11 MvT Defensie.

Afrika is het continent met de meeste en ook de grootste vredeshandhavingmissies. Versterking van de Afrikaanse vredescapaciteit (in sleutellanden) is belangrijk, maar mag geen alibi zijn om de eigen *responsibility to protect* te ontlopen onder het mom van ‘Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen’.

Effectieve vredesmachts in Afrika komen onvoldoende van de grond. De vredeshandhavingcapaciteit op het continent is zwak. Afrikaanse krijgsmachten zijn

ongedisciplineerd, onvoldoende getraind, hebben te weinig uitrusting en materieel. De huidige crisisbeheersingsoperaties uitgevoerd door de VN en/of de AU bestaan uit een bonte verzameling landen, meestal met gebrek aan slagkracht omdat zij niet aanvallend mogen of kunnen opereren.

Na jaren praten moeten we bijvoorbeeld concluderen dat een aantal hardnekkige conflicten in Congo (FDLR, Nkunda) niet louter via de diplomatieke weg kunnen worden opgelost: geloofwaardige militaire druk is nodig. Het opbouwen en inzetten van *peace enforcement* capaciteit is hiervoor noodzakelijk, maar kost tijd. Nederland en de EU zouden de politieke bereidheid moeten hebben EU *battle groups* op dit soort locaties in te zetten. Deze kunnen dan na afzienbare termijn worden opgevolgd door (Afrikaanse) vredesmacht. De Afrikaanse capaciteit moet dan op termijn wel toenemen.

Defensie kan op drie manieren bijdragen aan vredes- en veiligheidstructuren in Afrika.

1. Uitbreiding van steun aan de opbouw van African Standby Forces in de prioritaire regio's binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, zowel personeel als financieel;
2. Inbrengen van onze Nederlandse ervaringen met vredesmissies in het kader van trainingsprogramma's van Afrikaanse partners.
3. Assisteren in de ontwikkeling van *early warning* mechanismes die het vermogen van de AU tot conflictpreventie kunnen versterken.

Het zou goed zijn als de strategische verkenningen over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht in 2009, ook in kaart brengen hoe, liefst in Europees kader, Nederland een substantiële bijdrage kan leveren aan crisisbeheersingsoperaties in Afrika. Als circa 30% van crisisbeheersingsoperaties in Afrika zou bestaan uit Westerse/Europese troepen, zou dit een zeer substantieel *multiplier effect* hebben op het functioneren van dergelijke operaties.

Wij steunen de groeiende inzet van Defensie op het thema *Security Sector Reform* (SSR). Defensie kan al via deelname aan relatief kleine missies snel meer kennis en ervaring op bouwen. Ook kunnen bestaande SSR-missies verder uitgebouwd worden. De huidige Eusec missie in de DRC is bijvoorbeeld een succes, ondanks de uiterst moeilijke context. Nederland kan de ingangen die deze aanwezigheid biedt verder benutten. Zo is het mogelijk de Nederlandse militairen die in Eusec-kader in Bunia aanwezig zijn, te ondersteunen met VN-militairen (MONUC): zij kunnen bijdragen aan de opleiding van lokale troepen.

Onderzoek wijst uit dat in een fragiele context, de veiligheid van 80% van de bevolking niet door de staat maar door vaak lokale actoren en netwerken wordt verzorgd. SSR moet je dan ook niet alleen vanuit de centrale staat vormgeven. Een *multi-stakeholder* aanpak met zowel een *top down* als *bottom up* traject, is effectiever. Om zo'n aanpak vorm te geven zou Nederland in landen als de DRC en Sudan in één of enkele provincies aan de slag kunnen gaan, met behoud van Nederlandse betrokkenheid op centraal niveau bij SSR. SSR moet samengaan met versterking van het lokaal bestuur, niet alleen om te werken aan capaciteitsversterking maar ook om belangentegenstellingen te helpen kanaliseren. Noodzakelijk is daarom dat Nederland met het lokaal bestuur, met het maatschappelijk middenveld en met veiligheidsdiensten samenwerkt. Dit vergroot de kansen op een SSR-proces dat beklijft.

Beleidsvoorstellen

- Stel in de strategische verkenningen rond de Nederlandse krijgsmacht de vraag aan de orde hoe Nederland, liefst in Europees kader, zijn krijgsmacht zodanig kan inrichten dat onze bijdrage aan crisisbeheersing in Afrika kan verbeteren
- Bouw de SSR-capaciteit van Defensie verder uit in nauwe samenhang met ontwikkelingssamenwerking en betrek daar het lokale maatschappelijk middenveld bij. Ontwikkel zo'n aanpak op niveau van bijvoorbeeld een provincie in de DRC.

6 Veiligheid en Armoedebestrijding

Doelstelling 6 Samenhang en effectiviteit van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid vergroten.

Doelstelling 7. Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij.

6.1 Fragiele staten en een nieuw sociaal contract

Om de veiligheidsrisico's van de 21e eeuw het hoofd te bieden, is actieve inzet buiten onze landsgrenzen [...] vereist. Een groot deel van onze inspanningen is daarbij gericht op de zogenaamde fragiele staten (p. 14 MvT BuZa).

Diplomatieke activiteiten, militaire inspanningen, ondersteuning van regionale organisaties, hervorming en opbouw van de veiligheidssector (leger, politie, justitie en gevangenis wezen), demobilisatie, ontwapenings-, en re-integratieprogramma's, hervorming van bestuur en sociaal/economische wederopbouw zijn alle instrumenten die we gericht inzetten voor bevordering van de stabiliteit die structurele ontwikkeling mogelijk maakt. (p.69 MvT BuZa)

De toegenomen aandacht voor fragiele staten juichen wij toe. We hopen dat de aangekondigde nota over fragiele staten van minister Koenders snel beschikbaar zal komen. Toch maken we nu al een aantal kanttekeningen bij het debat over fragiele staten.

Dit debat wordt sterk beïnvloed door de angst voor de bedreiging die dergelijke gebieden vormen voor de veiligheid van het westen. Hierdoor kan een conceptuele verwarring ontstaan. De belangen van veiligheid in het westen (*homeland security*) en stabiliteit in een land in oorlog (*state security*) lopen niet altijd automatisch parallel met de belangen van de bevolking in het desbetreffende land (*human security*).

Fragiele staten beschikken in onvoldoende mate over een geweldsmonopolie, schieten tekort in de verlening van collectieve diensten en beschikken over geringe legitimiteit. De aanpak van fragiele staten is in veel gevallen gericht op het versterken van legitieme en democratische staatsinstituties, zodat deze het gebrek aan veiligheid en sociaal economische onzekerheid in eigen land kunnen oplossen.

Er bestaan echter grote risico's bij een te 'etatische' aanpak van fragiele staten, die voorbij gaat aan de lokale context en de machtsverhoudingen in de samenleving. Ook in een fragiele staat bestaan nog steeds machtsstructuren die geworteld zijn in de geschiedenis. Autoriteit in grote delen van fragiele staten zoals de DRC en Soedan ligt niet bij de (lokale) overheid. Het is juist het maatschappelijk middenveld dat autoriteit bezit en daarmee invloed kan hebben op de lokale bevolking. De staat is daar zeker geen a-politieke speler die als vanzelfsprekend opkomt voor de belangen van de burger.

Het opbouwen van de staat is dan ook niet louter een technische aangelegenheid. Het is nodig een nieuw sociaal contract tussen de burgers en de staat te creëren. Dat doe je niet slechts via het opzetten van ministeries en het organiseren van parlementsverkiezingen. Je hebt daar een gedegen kennis van de lokale context voor nodig evenals vaardigheden in het onderhandelen en samenwerken met een breed scala aan lokale *stakeholders*. Het maatschappelijk middenveld is dan een vaak vergeten factor. Doel moet zijn het herstel en de ontwikkeling van vertrouwen tussen groepen mensen. Met name in conflictgebieden waar relaties tussen mensen gruwelijk zijn geschonden, vergt dit een lange adem.

Beleidsvoorstel: Bevorder in fragiele staten in de eerste plaats de *human security*. Werk daarbij niet alleen aan versterking van staatsinstituties, maar ook aan een nieuw sociaal contract tussen burgers en staat, gebaseerd op een systeem van *checks and balances*.

6.2 Parijs-Accra agenda en politieke ontwikkelingssamenwerking

Wij signaleren twee visies op OS die in deze begroting afwisselend aan de orde komen. Aan de kant een visie die uitgaat van ontwikkelingssamenwerking als het nastreven van de MDG-doelstellingen op de meest efficiënte manier. We spreken over de Parijs-Agenda, de Accra Action Agreement; de noodzaak van (donor-donor) harmonisatie en (donor-partner) afstemming. Ontwikkeling is planbaar en de samenleving is maakbaar. Als we maar goede afspraken maken, met voldoende geld over de brug komen, conditionaliteiten verminderen en de eigenaarschap bij de ontwikkelingslanden leggen, kunnen we de MDG's in 2015 halen.

Aan de andere kant is er de visie die uitgaat van ontwikkeling als politiek proces. Ontwikkelingsproblematiek komt voort uit machtsongelijkheden; ontwikkelingssamenwerking bestrijdt ze. De uitkomst van een politiek proces is soms moeilijk te voorspellen. Bepaalde sentimenten komen op in de samenleving en vinden hun weg naar de politiek en het centrum van de macht. Het is de rol van OS om de vinger op zere plak te leggen, om op te komen voor degenen die aan het kortste eind in de machtsbalans trekken. Een samenleving is voortdurend aan het veranderen/ontwikkelen en OS speelt een rol in dit veranderingsproces. De rol van ontwikkelingssamenwerking is meer bescheiden dan we eerst dachten.

Het beleid van minister Koenders stoelt op beide visies: hij maakt zich sterk voor de Parijs-Accra-agenda, maar is tevens voorstander van de politisering van de ontwikkelingssamenwerking. Voor beide visies is veel te zeggen maar gaan ze altijd samen? De Nederlandse of Europese politieke agenda kan door multilaterale harmonisatie al snel verwateren dan wel worden geneutraliseerd. We weten bijvoorbeeld dat de VS zijn ontwikkelingsprogramma in het kader van 3D-beleid in veel gevallen beschouwt als een *force multiplier*, en daarmee als instrumenteel beschouwt aan zijn defensie-inspanningen. Wil Nederland zijn ontwikkelingsinspanningen daarmee in alle gevallen wel harmoniseren? Of met de Chinese ontwikkelingsagenda in Afrika?

Beleidsvoorstel:

- Werk in het Parijs-Accra proces aan de harmonisering van politieke ontwikkelingssamenwerking, met name op gebied van *governance*, mensenrechten, democratische *accountability* en conflictoplossing.
- Implementeer de Parijs-Accra agenda waar dat kan, maar hou vast aan bilaterale (politieke) ontwikkelingssamenwerking waar dat moet.

7 Mensenrechten

Doelstelling 7: “Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld”

7.1 Intensivering mensenrechtenbeleid

“Alle ambassades hebben de opdracht gekregen het nieuwe mensenrechtenbeleid te integreren in hun werkprogramma. Het resultaat is dat Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland veel meer activiteiten op mensenrechtenterrein zijn gaan organiseren. Daarom zal het mensenrechtenfonds waarvoor in 2008 22,5 miljoen beschikbaar was, worden verhoogd naar 25 miljoen in (p. 40 MvT BuZa)

IKV Pax Christi verwelkomt de prioritering van mensenrechten in het buitenlands beleid en de verhoging van het mensenrechtenfonds. De minister stelt dat voor de ‘geloofwaardigheid van het mensenrechtenbeleid’⁸ implementatie, en de manier waarop, cruciaal is. Voor een groot deel wordt het werk gedaan via de ambassades.

In de praktijk blijkt dat er wat betreft beleidskeuzes en de capaciteit om het beleid te implementeren er grote verschillen bestaan tussen de ambassades. De uitvoering van de prioritaire thema’s die gefinancierd zouden kunnen worden uit het Mensenrechtenfonds worden soms gefrustreerd door een gebrek aan capaciteit bij de ambassades om dit beleid handen en voeten te geven.

Nederland legt een bijzondere nadruk op de rol van de EU en het mensenrechtenbeleid van de EU, naast de VN (AVVN, MRR) en de OVSE. Maar juist als het gaat over mensenrechten is de invloed van de EU tanende, zoals een studie van het European Center on Foreign Relations uitwijst⁹. De EU wordt in de VN steeds minder gevolgd, met name als het gaat om mensenrechten. Dit valt te verklaren uit de opkomst en het zelfvertrouwen van landen als China en Rusland. Maar ook wordt de EU in toenemende mate verweten ‘dubbele standaarden’ te hanteren als het gaat om de eigen mensenrechtenrecord, of die van bondgenoten. De begroting spreekt van een betere afstemming en integratie tussen de EU landen onderling, maar deze lijkt wel ten koste te gaan van de effectiviteit naar buiten toe.

Beleidsvoorstel: Onderzoek de capaciteit van de Nederlandse ambassades om het mensenrechtenbeleid te implementeren en aanvragen in het kader van het Mensenrechtenfonds te behandelen, en versterk waar nodig, de capaciteit van de ambassades.

7.2 Politieke dialoog met repressieve landen als Cuba, Syrië en Eritrea.

“Conform de mensenrechtenstrategie zal de regering steeds naar de meest effectieve manier zoeken om schendingen onder de aandacht te brengen en potentiële slachtoffers te ondersteunen. Dit kan door stille diplomatie, maar ook bijvoorbeeld in bilaterale gesprekken zoals met Soedan, Syrië, China, Rusland en ook de VS (over sluiting Guantanamo bay) (...)” (p.41 MvT BuZa)

⁸ ‘Naar een menswaardig bestaan’, nota minister Verhagen, november 2007, p. 7.

⁹ ‘A Global Force for Human Rights; An audit of European Power at the UN’; ECFR, September 2008.

“In alle gevallen streven we naar een effectieve EU-mensenrechtendialoog met derde landen. Op instigatie van Nederland zullen de dialogen waar mogelijk ondersteund en gemeten worden aan de hand van concrete mensenrechtenbenchmarks, zoals bijvoorbeeld vrijlating van politieke gevangenen in Oezbekistan, ratificatie van verdragen in Pakistan, of instelling van een ombudsman in Vietnam.” (p. 63 MvT BuZa)

De politieke dialoog met repressieve staten, zoals Eritrea, Syrië en Cuba, is meestal een bijzonder moeizaam proces. De betrokken regimes zijn over het algemeen bijzonder afkerig van een (in)formele dialoog over de mensenrechten in het land. Vaak ontberen Nederland en de EU de instrumenten en pressiemiddelen om een effectieve dialoog af te dwingen.

Ondanks deze beperkingen dient Nederland in te zetten op het onderhouden van een politieke dialoog, zonder deze vooraf te conditioneren. Wel is het wenselijk in deze gevallen een meersporenbeleid te voeren. Naast de politieke dialoog op de diverse bestuurlijke niveaus, onderhoudt Nederland dan een relatie met de oppositie, maatschappelijke, religieuze organisaties, buitenlandse investeerders en culturele organisaties. Concrete, financiële, steun aan onafhankelijke maatschappelijke organisaties is als gevolg van de staatsrepressie vaak niet, of slechts in zeer beperkte mate, mogelijk. De politieke en logistieke steun aan dergelijke organisaties door de Nederlandse ambassades is daarom van belang. De mensenrechtendialoog met repressieve staten moet wel onderworpen worden aan concrete voortgangsindicatoren wil zij geloofwaardig zijn en vruchten afwerpen.

Nederland dient zich binnen de EU sterk te maken voor niet-ondertekening van het Associatieakkoord met Syrië voordat op specifieke punten verbetering in de mensenrechtensituatie plaatsvindt. Hetzelfde geldt voor het tekenen van het Cotonou akkoord met Cuba. Dergelijke akkoorden met derde landen bevatten weliswaar mensenrechtenclausules, maar wij menen dat deze voor ondertekening een krachtiger pressiemiddel zijn.¹⁰

Beleidsvoorstellen:

- Evalueer de politieke dialoog tussen de EU en Cuba na twee jaar aan de hand van voortgangsindicatoren zoals:
 - 1) Daling van het aantal politieke gevangenen;
 - 2) Toestaan internationale verificatiemissies op het gebied van de mensenrechten (zoals missies van de ICRC aan de Cubaanse gevangenen of van de Speciaal Vertegenwoordiger voor Cuba van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten);
 - 3) Politieke ruimte voor onafhankelijke maatschappelijke organisaties en kerken.
- Conditioneer toetreding van landen als Syrië en Cuba tot Europese samenwerkingsverdragen strikt aan verbeteringen in de mensenrechtensituatie (politieke gevangenen, marteling, doodstraf, etc.)

7.3 Mensenrechten: ook voor Islamitische activisten

¹⁰ Het Cotonou Verdrag is een internationaal handels- en OS Verdrag tussen de EU en de APC landen (Afrika, Caraïben en Pacific). Cuba heeft in het verleden interesse getoond in toetreding tot dit verdrag, en zal dit in het licht van de machtswisseling wellicht op termijn weer tonen. Onder het Cotonou Verdrag zou Cuba gebonden zijn aan een aantal regels met betrekking tot de mensenrechten en de rechtstaat. In 1996 formuleerde de EU de zgn. ‘*Common Position on Cuba*’, waarbij handelsrelaties tussen de EU en Cuba gekoppeld worden aan de mensenrechtensituatie

Sommige overheden in de islamitische wereld schenden de rechten van de mens en beroepen zich daarbij soms op islamitische tradities. Tegelijkertijd houden zij democratisering tegen door te wijzen op het gevaar dat democratisering radicale islamitische groepen aan de macht brengt. (p. 23 MvT BuZa)

Terecht wijst de minister op het gevaar dat democratisering radicale islamitische groepen aan de macht brengt, terwijl diezelfde groepen vervolgens democratisering tegenhouden. Met hetzelfde argument worden de mensenrechten van deze groepen echter structureel geschonden in de desbetreffende landen. Nederland spreekt zich hierover vaak minder dan wanneer het seculiere activisten betreft, of doet dat selectief. Door mensenrechtenschendingen jegens islamitische activisten aan te kaarten kan Nederland concreet laten zien het universele karakter van de mensenrechten serieus te nemen en zo bijdragen aan de geloofwaardigheid van de mensenrechten. Ook kan een dergelijke opstelling bijdragen aan de opening van een dialoog en engagement met politieke islamitische bewegingen, bijvoorbeeld over het thema mensenrechten.

Beleidsvoorstellen:

- Besteed meer aandacht aan schendingen van rechten van islamistische activisten, via bijvoorbeeld onderzoek naar de schendingen in verschillende landen.
- In de bilaterale relaties met de landen in de islamitische wereld zouden schendingen van rechten islamistische activisten een vast agendapunt moeten zijn. De mensenrechtenambassadeur kan daar een rol in spelen.
- Nederland zou zich consequent, openlijk en ondubbelzinnig uit over schendingen ten aanzien van deze groepen moeten uitspreken.

7.4 Actieplan Mensenrechtenverdedigers

Ook ondersteuning aan mensenrechtenverdedigers vormt een centraal onderdeel van ons beleid” (p.41 MvT BuZa)

“Opstellen van een “Actieplan mensenrechtenverdedigers” om de ondersteuning van het werk van mensenrechtenverdedigers (nationaal en in EU-verband) verder te verbeteren.” (p. 61 MvT BuZa)

Nederland neemt als uitgangspunt voor haar mensenrechtenbeleid de mensenrechtenstrategie “Naar een Menswaardig bestaan”, met 102 maatregelen. Binnen deze strategie noemt de begroting twee specifieke maatregelen die op korte termijn zullen worden ingevoerd, te weten: een “actieplan mensenrechtenverdedigers” (in EU verband, maar door Nederland geïnitieerd) en de “handboeken nationale systemen voor de bescherming van mensenrechten en mensenrechteninstrumenten”.

De “*EU Guidelines on Human Right Defenders*” zijn richtlijnen die door EU Ambassades dienen te worden geïmplementeerd. Nederland stelt zich in het actieplan mensenrechtenstrategie tot doel om toe te zien op de implementatie van deze EU richtlijnen voor mensenrechtenverdedigers. De EU heeft eind 2008 een tussentijdse evaluatie gepland van de implementatie. Tot op heden lijkt de uitvoering van de richtlijnen erg afhankelijk van de interpretatie en implementatiecapaciteit van de betreffende ambassade. Ook de mate van samenwerking tussen de verschillende EU ambassades verschilt sterk per land. In de MvT wordt niet duidelijk welke relatie de Minister legt tussen de “*EU Guidelines on Human Rights Defenders*”, het “Actieplan mensenrechtenverdedigers” en de “handboeken nationale systemen voor de bescherming van mensenrechten en mensenrechteninstrumenten”.

Beleidsvoorstellen:

1. Neem in het op te stellen "Actieplan mensenrechtenverdedigers" concrete maatregelen op ter bevordering van de implementatie van de *EU Guidelines on Human Right Defenders*.

- Betrek lokale mensenrechtenorganisaties bij implementatie van de richtlijnen via een gezamenlijk *format* waarmee de organisaties het geweld en de bedreigingen tegen mensenrechtenactivisten kunnen aanleveren.
- Stimuleer afspraken tussen de ambassades van de EU-lidstaten over de werkverdeling met betrekking tot de afhandeling van de meldingen.
- Neem het voortouw in fragiele staten in de coördinatie van de afhandeling van de meldingen, de politieke dialoog hierover, en het informeren van de betrokken mensenrechtenorganisaties over de voortgang van de politieke dialoog.

2. Vul het belang van universaliteit van mensenrechten in het Actieplan concreet in.

3. Ga na of er voldoende capaciteit op de Nederlandse ambassades is om het actieplan en de EU Guidelines te implementeren en creëer waar nodig extra capaciteit.