

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2011**

Nr. 147

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2011

Graag bieden wij u, mede namens de minister van Defensie en de minister van Veiligheid en Justitie, hierbij aan de regeringsreactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken: Nederland en de «Responsibility to Protect».

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

REGERINGSREACTIE OP HET AIV-ADVIES «NEDERLAND EN DE RESPONSIBILITY TO PROTECT»

1. Algemeen

Met waardering heeft de regering kennis genomen van het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over «Responsibility to Protect» (R2P). Nederland heeft zich de afgelopen jaren een actief pleitbezorger betoond van R2P. Tegen deze achtergrond heeft de AIV het zinvol geacht een advies uit te brengen over R2P. De regering ervaart dit advies als een waardevolle en goed gedocumenteerde ondersteuning van het beleid dat Nederland inzake R2P voorstaat.

De regering gaat in deze reactie op het advies allereerst in op de vraag wat R2P is. Vervolgens geeft de regering toelichting op de wijze waarop R2P geoperationaliseerd kan worden.

2. Normatieve betekenis van Responsibility to Protect

Tijdens de Wereldtop van de Verenigde Naties (VN) in 2005 hebben staatshoofden en regeringsleiders overeenstemming bereikt over R2P.¹ Sindsdien heeft de SGVN een tweetal rapporten uitgebracht over R2P. In januari 2009 verscheen het rapport «*Implementing the Responsibility to Protect*». In juli 2010 ging hij in zijn rapport «*Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*» specifiek in op een van de aspecten van operationalisering van R2P.

In zijn eerste rapport onderscheidt de SGVN drie pijlers van R2P. De eerste pijler staat voor de primaire verantwoordelijkheid van de staat om de eigen burgerbevolking te beschermen tegen de vier R2P misdrijven: genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid. De tweede pijler betreft de toezegging van de internationale gemeenschap om staten daarbij te ondersteunen, onder meer door capaciteitsopbouw. Tot slot staat de derde pijler voor de verantwoordelijkheid van staten om ten aanzien van de vier R2P-misdrijven collectief, op tijd en vastberaden in te grijpen wanneer een staat de eigen bevolking niet kan of wil beschermen tegen massale wrede daden.

De AIV meent dat sinds het Slotdocument van de Wereldtop in 2005 relatief weinig tastbare vooruitgang is geboekt waar het de toepassing van R2P betreft. De regering deelt de mening van de AIV dat het nuttig is helderheid te scheppen over de normatieve betekenis van R2P, ter verbreding van het politieke draagvlak om R2P te operationaliseren. Sinds 2005 is, zoals de AIV stelt, R2P tot een beginsel geworden, een uitgangspunt voor handelen. Delen van R2P, vooral de verantwoordelijkheid van staten om de eigen bevolking te beschermen, zijn gegrond in het internationale recht (o.a. de Geneefse Conventie [oorlogsmisdrijven], het genocideverdrag en het Verdrag tegen Foltering). Als overkoepelend beginsel vormt R2P vooralsnog geen vastomlijnd internationaal recht. R2P behelst voor de regering dan ook vooral, zoals verwoord in de regeringsreactie op het AIV-advies «*Transitional Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties*», een politiek morele inspanningsverplichting en niet een juridische resultaatverplichting.

De regering is met de AIV tegenstander van een verbreding van R2P, bijvoorbeeld naar bescherming tegen schending van sociaaleconomische rechten. Het beginsel zou zo kunnen verwateren en aan kracht verliezen en de internationale gemeenschap zou om zeer uiteenlopende redenen kunnen ingrijpen in een soevereine staat. Critici van R2P zien hierin hun vrees voor willekeur en misbruik mogelijk bevestigd.

¹ Paragraaf 138 en 139 van het Slotdocument van de wereldtop.

Nederland zal, zoals de AIV aanbeveelt, het normatieve debat over verdere invulling en afbakening van R2P in EU-verband vervolgen en indien opportuun in New York. De EU is reeds een actief pleitbezorger van R2P. Sinds juli 2010 is Nederland co-voorzitter van de Group of Friends of R2P in New York. Via de Group of Friends zal Nederland brede «outreach» activiteiten ondernemen (variërend van bilaterale gesprekken tot seminars) en daarbij ook de zorgen adresseren van de critici die vrezen voor misbruik van R2P.

3. Operationalisering van R2P

De belangrijkste vraag is op welke wijze R2P in de praktijk vorm kan krijgen. De regering zal in deze reactie, na stil te staan bij regionale organisaties en het belang van vroegtijdige altertering, per pijler ingaan op de operationalisering van R2P en op de mogelijke Nederlandse rol zoals de AIV die voorstelt. De regering onderstreept nog eens dat de primaire verantwoordelijkheid voor bescherming van de bevolking ligt bij de eigen staat.

3.1 Regionale organisaties

De regering kan zich goed vinden in de conclusie van de adviesraad dat de toekomst van R2P in belangrijke mate op regionaal niveau ligt. Juist omdat R2P maatwerk verlangt, zullen (sub-)regionale organisaties immers in de praktijk een belangrijke rol spelen. In 2011 wordt een rapport van de SGVN verwacht dat zal gaan over de samenwerking van de VN met (sub-)regionale organisaties inzake R2P. Nederland zal, o.a. via de Group of Friends, inzetten op een ambitieus rapport met concrete aanbevelingen, adequate betrokkenheid van regionale organisaties in de discussie en tijdig debat in de AVVN.

3.2 Early warning

Het vroegtijdig herkennen van R2P-situaties is van groot belang. De SGVN heeft in zijn rapport van juli 2010 een aantal voorstellen gedaan om de *early warning* capaciteit binnen de VN te verbeteren.

Een van de concrete voorstellen in het rapport is de oprichting van een gezamenlijk bureau van de Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide en de Speciaal Adviseur voor R2P. Dat zal tot verbetering moeten leiden van zowel informatie als analyse binnen de VN. Nederland heeft er met succes voor geijverd dat dit bureau qua financiering en ophanging regulier onderdeel van het secretariaat van de VN is geworden.

De Speciaal Adviseur inzake de Preventie van Genocide heeft ter beoordeling en analyse van gegevens op het vlak van genocide een *early warning framework* opgesteld. Dit raamwerk hanteert een achttal toetsingselementen om te kunnen beoordelen hoe situaties zich ontwikkelen.¹ De Speciaal Adviseur is bezig om dit raamwerk aan te passen voor alle R2P-situaties. De regering zal deze inspanningen actief ondersteunen.

Tot slot is de bereidheid van actoren om informatie te delen essentieel voor het verwerven van voldoende relevante informatie. Nederland zal er voor blijven pleiten, zoals tijdens het debat in de AVVN over *early warning*, de bescherming van vertrouwelijke gegevens te verbeteren, hetgeen aan uitwisseling zal kunnen bijdragen.

¹ <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf>

3.3 Pijler I – De beschermingsverantwoordelijkheid van de staat

Staten moeten beter toegerust zijn voor de bescherming van de eigen bevolking. De regering zal individuele landen blijven aanmoedigen om partij te worden bij relevante internationale (mensenrechten)verdragen. Het tegengaan van straffeloosheid en bevordering van de internationale rechtsorde zijn verankerd in het buitenlands beleid en in artikel 90 van de grondwet. Van belang is daarom dat landen ook de wetgeving implementeren die leidt tot het beëindigen van straffeloosheid op het gebied van de vier R2P-misdrijven. Toetreding hoeft geen direct preventief effect op plegers te hebben, maar is volgens de regering van belang voor het bestaan van een normatief internationaal gedragen kader. Het is enerzijds voor de bevolking helder welke verantwoordelijkheid de staat aanvaardt. Anderzijds vergroot het de druk op staten om in een R2P-situatie de eigen bevolking te beschermen.

Ook steunt de regering het idee van de SGVN en de AIV om regionale uitwisseling van *best practices* te bevorderen bij het implementeren van de relevante internationale mensenrechten en humanitaire standaarden. Tot slot ziet de regering een monitoringsrol weggelegd voor de Mensenrechtenraad, de Speciale Rapporteurs en aanvullend via landenexamens op het gebied van mensenrechten.

3.4 Pijler II – Internationale ondersteuning en capaciteitsopbouw

De maatregelen die de internationale gemeenschap kan nemen ter ondersteuning van staten bij bescherming van hun bevolking variëren van aanmoediging tot capaciteitsopbouw. Inzet van bijvoorbeeld de hoge commissarissen voor mensenrechten en vluchtelingen en van de speciale adviseurs, vertegenwoordigers en gezanten kan bijdragen aan het voorkomen van een conflict. De regering benadrukt dat zij zoveel mogelijk binnen en met bestaande structuren moeten werken om de effecten van hun inzet te laten beklijven.

Capaciteitsopbouw voor R2P maakt veelal onderdeel uit van het ontwikkelingsbeleid van internationale organisaties en landen: programma's ter bevordering van de opbouw van de rechtsstaat, goed bestuur, hervorming van de veiligheidssector of gericht op sociaal-economische ontwikkeling. Deze programma's stellen landen in staat zelf de bevolking te beschermen en dragen tevens bij aan conflictpreventie. Nederland is als bekend een actieve donor op bovenstaande gebieden en de regering zal hieraan blijvende prioriteit toekennen.

De regering meent daarnaast dat bevordering van mensenrechten integraal onderdeel moet uitmaken van programma's als die op het gebied van goed bestuur en opbouw van de rechtsstaat. De regering zal in het mensenrechtenbeleid de komende jaren kiezen voor een geïntegreerde benadering van «mensenrechten, vrede en veiligheid». In de geactualiseerde mensenrechtenstrategie zal hier nader op worden ingegaan. De Minister van Buitenlandse Zaken zal deze notitie uiterlijk 1 april 2011 uw Kamer doen toekomen.

3.5 Pijler III – Tijdige en vastberaden reactie – specifiek militaire en civiele missies

De verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap verandert van aard wanneer staten hun eigen bevolking niet kunnen of willen beschermen tegen de vier R2P misdrijven.

Besluitvorming over het gebruik van instrumenten vindt grotendeels in de VN-Veiligheidsraad plaats. Gedacht moet worden aan bemiddeling, opschorten van lidmaatschappen, gerichte sancties, wapenembargo's, maar ook civiel en militair optreden. Om die besluitvorming tijdig te laten plaatsvinden legt de SGVN zichzelf de verplichting op om de Veiligheidsraad te zeggen «*what it needs to know, not what it wants to hear*». Ook vraagt hij de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad om af te zien van hun vetorecht bij besluitvorming over het ingrijpen in R2P-situaties.

In de ogen van de regering biedt hervorming van de Veiligheidsraad uiteindelijk het meeste zicht op effectiever optreden van de internationale gemeenschap. De regering heeft herhaaldelijk gepleit voor een meer representatieve Veiligheidsraad. De Raad wint daarmee aan legitimiteit. In het kader van de discussies over de hervorming van de Veiligheidsraad steunt Nederland het bovengenoemde idee van een gedeeltelijke beperking van het vetorecht.

Bij bespreking van het instrumentarium voor tijdige en vastberaden actie besteedt de AIV vooral aandacht aan de militaire en civiele missies. Ontplooiing van deze missies kent de grootste uitdagingen. De regering stelt dit instrument daarom eveneens centraal.

a. Capaciteit

Afgaand op de groeiende behoefte van de EU, de NAVO, de OVSE en de VN aan militaire en civiele missies, is de verwachting dat deze organisaties de komende tijd een groot beroep blijven doen op hun lidstaten voor bijdragen. De regering onderkent de grote vraag naar *civiele* expertise en de geringe beschikbaarheid binnen de publieke sector ondermeer vanwege binnenlandse behoeften en verplichtingen. De regering is voornemens te komen tot een nationale strategie voor de Nederlandse inzet in civiele missies. Hierin zal het ambitieniveau van de Nederlandse civiele inzet, mogelijk ook aangevuld vanuit de private sector, worden vastgelegd en zullen strategische accenten worden gelegd. De regering onderzoekt de oprichting van een interdepartementale expertpool. Intussen werkt BZ aan de verdere professionalisering van de eigen uitzendcapaciteit, de zogenaamde korte missie pool.

Voor Nederlandse *militaire* capaciteiten zal de vraag zich toespitsen op kwalitatief hoogstaande militaire bijdragen aan operaties in complexe conflictsituaties, waarbij vaak nauw moet worden samengewerkt met civiele partijen.¹ Een hoogwaardige krijgsmacht als de Nederlandse kan door de inzet van weinig militairen in kwalitatieve zin relatief veel bijdragen aan zulke operaties en daardoor aan het succes ervan. Naast operaties blijven civiel-militaire samenwerking op het terrein van veiligheid en advisering over de hervorming van de veiligheidssector van grote betekenis.

De regering is het eens met de AIV dat een verdere ontwikkeling van een snelle reactiemacht voor de VN slechts beperkte internationale steun geniet. In de ogen van de regering volstaan de bestaande instrumenten op dit terrein, zoals de *EU Battlegroups*, de *NATO Response Force*, maar ook de civiel militaire *European Gendarmerie Force*. Naast eigen capaciteitsontwikkeling, vindt Nederland ook dat regionale instrumenten, zoals de twee regionale brigades (EASBRIG en ECOWAS) van de Afrikaanse Unie, verdere steun verdienen bij hun ontwikkeling.

¹ Eindrapport «Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst» (29 maart 2010), p. 111.

b. Modaliteiten militair optreden

Wanneer militair optreden ter sprake komt, wordt vaak automatisch gedacht aan gewapend ingrijpen op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, zo stelt de AIV. De regering is het met de AIV eens dat ook in het preventieve stadium en na afloop van een conflict de aanwezigheid van goed uitgeruste internationale troepen een belangrijke rol kan vervullen.

De toepassing van geweld is evenwel het meest omstrede onderdeel van het scala aan R2P-instrumenten. Voor de visie van de regering op de rechtsgrondslag en mandaat van missies waaraan Nederland overweegt deel te nemen en op het begrip humanitaire interventie zij verwezen naar de desbetreffende notities die uw Kamer al eerder zijn toegegaan.¹

Voor de Nederlandse bereidheid tot Nederlandse inzet van militairen blijft uiteraard het Toetsingskader uit 2009 leidend.

c. Regionale samenwerking

Goede samenwerking tussen de VN en regionale organisaties komt de effectiviteit van militair optreden ten goede. Samenwerking is temeer van belang daar troepen in toenemende mate via de EU, de NAVO en de Afrikaanse Unie (AU) worden ingezet.

Het groeiend aantal EU-operaties en missies maakt de noodzaak van goede samenwerking tussen de VN en EU groot. Interoperabiliteit, wederzijdse logistieke ondersteuning en gedeelde standaarden voor politie en Rule of Law activiteiten behoeven verbetering. Nederland bepleit in EU-verband concrete stappen op deze terreinen.

De NAVO is voor de VN een belangrijke partner vanwege de grote operationele en militaire capaciteit van deze organisatie. De regering bepleit intensivering van deze samenwerking die een duidelijke plaats kreeg in het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO.

De AU ziet voor zichzelf als regionale organisatie een rol weggelegd bij de handhaving van vrede en veiligheid op het Afrikaanse continent. Daarbij ziet de AU voor financiering, logistiek en militaire ondersteuning een rol voor de VN weggelegd. In lijn met het AIV-advies, ondersteunt Nederland de *African Peace and Security Architecture* van de AU.

4. Conclusie

De regering stelt vast dat R2P wereldwijd in toenemende mate wordt gezien als een beginsel van internationale betrekkingen. Dit beginsel rust op drie pijlers. Staten hebben een verantwoordelijkheid hun bevolking te beschermen tegen de vier R2P misdrijven: genocide, etnische zuivering, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. De internationale gemeenschap moet staten – die dat nodig hebben – helpen de bescherming van hun bevolking beter te waarborgen. De internationale gemeenschap heeft een verantwoordelijkheid om collectief, op tijd en vastberaden in te grijpen indien een staat de eigen bevolking niet kan of wil beschermen tegen massale wrede daden. Alle landen dienen bij te dragen aan dit beginsel. Delen van het beginsel zijn gegrond in het internationale recht, maar de drie pijlers van R2P gezamenlijk vormen vooralsnog geen vastomlijnd internationaal recht. Dat geldt met name voor de derde pijler van R2P. De komende jaren zal de discussie over een nadere duiding van R2P en mogelijk ook de juridische verankering van het beginsel doorgaan. Dat zal een weerbarstig proces zijn. De uitkomsten van

¹ Notitie rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden TK 2006–2007, 29 521, nr. 41, p. 8, waarin ook wordt verwezen naar de Kosovo-crisis van 1999 en Advies humanitaire interventie (2000), p. 25; Notitie humanitaire interventie (2001), TK 2001–2002, 27 742, nr. 5.

dat proces zal mede beïnvloed worden door de manier waarop R2P in de praktijk wordt gebracht.

R2P heeft een belangrijke plaats binnen het Nederlandse buitenlands beleid, meer in het bijzonder in het beleid ten aanzien van de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en het mensenrechtenbeleid. Overeenkomstig het AIV-advies zal Nederland trachten de discussie over de normatieve betekenis van R2P te vervolgen en zich blijven inzetten voor de operationalisering van R2P.