

Vergaderjaar 1996–1997

24 292

Landmijnenproblematiek

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 november 1996

Met verwijzing naar het verzoek van de Vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken van 18 oktober 1996 heb ik de eer U hiernevens **een verslag** te doen toekomen **van de Conferentie over uitbanning van anti-personeelsmijnen**, die plaats had te Ottawa van 3 tot en met 5 oktober jl.

Als bijlage bij het verslag treft U aan de tekst van de Slotverklaring van de Conferentie («Ottawa Declaration»), de tekst van het tijdens de Conferentie opgestelde actieplan en een overzicht van deelnemende landen en organisaties.¹

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Verslag van de Conferentie over uitbanning van anti-personeelmijnen te Ottawa van 3 tot en met 5 oktober 1996

Inleiding

Op Canadees initiatief had van 3 tot en met 5 oktober jl. te Ottawa een conferentie plaats over de uitbanning van anti-personeel(ap)-mijnen. Doel van de conferentie was een gedachtenwisseling over een strategie voor de zo spoedig mogelijke realisering van een verdrag over een algeheel verbod van gebruik, productie, overdracht en bezit van ap-mijnen.

Deelname

Aan de Conferentie werd deelgenomen door vijftig landen, waaronder alle EU-staten, en organisaties als de Afdeling voor Humanitaire Aangelegenheden (DHA) van de VN, UNICEF, UNHCR, ICRC en het Europees Parlement (met een delegatie onder leiding van de Nederlandse Europarlementarier Bertens) alsmede een aantal niet-gouvernementele organisaties zoals de International Campaign to ban Landmines. Vieren-twintig landen, waaronder Egypte, Israël, Pakistan en de Russische Federatie, waren als waarnemer aanwezig. Staande de Conferentie besloten Iran en Cambodja hun waarnemerschap om te zetten in volledige deelname.

Canada had ten aanzien van de deelname gekozen voor een systeem van zelfselectie. Deelname stond open voor alle landen die vonden dat zij aan bepaalde, door Canada opgestelde, criteria voldeden. Belangrijkste criteria waren: steun voor de zo spoedig mogelijke totstandkoming van een verbod van gebruik, productie, overdracht en bezit van ap-mijnen en voor de instelling van nationale moratoria op gebruik en overdracht.

Van Canadese zijde was gesuggereerd dat deelnemende landen vertegenwoordigers van NGO's in hun delegatie zouden opnemen. Nederland heeft evenals een aantal andere westelijke staten aan deze oproep gehoor gegeven. De heer van Rossem van Pax Christi, coördinator van de Nederlandse campagne tegen landmijnen, maakte deel uit van de Nederlandse delegatie.

Verloop Conferentie

De conferentie is ondermeer toegesproken door de Canadese Minister van Buitenlandse Zaken, Axworthy, de Amerikaanse senator Leahy, de voorzitter van het ICRC, Sommaruga, en onder-secretaris generaal van de VN, Akashi. Zij benadrukten de noodzaak van een spoedige totstandkoming van een algeheel verbod als het enige effectieve antwoord op de landmijnenproblematiek.

Verschillende landen informeerden de conferentie over nationale stappen op het gebied van landmijnen. Canada kondigde aan tweederde van zijn voorraad ap-mijnen te zullen vernietigen. Het resterende deel zal worden vernietigd na totstandkoming van een internationaal verbod. De VS zal het gebruik van ap-mijnen zonder zelfvernietigings- en zelfde-activeringsmechanisme beëindigen, met uitzondering van gebruik in Zuid-Korea. Frankrijk zal het gebruik van ap-mijnen staken, tenzij vitale Franse veiligheidsbelangen op het spel staan. Nederland informeerde de deelnemers over het Nederlandse besluit tot het gebruik van landmijnen te staken en uitvoer en productie te verbieden.

De Conferentie stelde een actieplan op. Dit plan is een opsomming van mondiale en regionale initiatieven ter bevordering van een algeheel

verbod. Het deel over Europa bevat een weergave van een aantal elementen van het Gemeenschappelijk Optreden van de Europese Unie van 1 oktober jl.

Het actieplan verscheen onder verantwoordelijkheid van de voorzitter en bindt derhalve de deelnemende landen niet.

Op 5 oktober aanvaardde de Conferentie een door Canada opgestelde Slotverklaring. De belangrijkste elementen van deze verklaring zijn:

- De deelnemende staten zullen zich inzetten voor spoedige totstandkoming van een verbod op ap-mijnen;
- Steun voor een resolutie tijdens de 51e AVVN die oproept tot spoedige totstandkoming van een algeheel verbod op ap-mijnen en de instelling van nationale moratoria op gebruik en overdracht van ap-mijnen.

Nederland heeft deze ontwerp-resolutie mede-ingediend;

- Er zal een vervolgconferentie plaatshebben in Brussel in juni 1997. België heeft Nederland gevraagd zonedig behulpzaam te willen zijn bij de inhoudelijke voorbereiding van de Conferentie. Nederland heeft aangegeven hiertoe graag bereid te zijn.

Een Iraanse poging een passage over onbelemmerde overdracht van mijnen-ruimingstechnologie in de tekst op te laten nemen, waarmee Iran impliciet de legitimiteit van exportcontrole op deze, en andere, militaire goederen aan de orde wilde stellen, werd onder druk van de overige deelnemers in de kiem gesmoord.

Ondanks het vermeende gelijkgezinde karakter van de bijeenkomst bleken er grote verschillen van mening te bestaan. Een groep landen, waaronder EU-partners Frankrijk, Finland, Italië, Spanje en het VK, vindt een algeheel verbod pas wenselijk als dit wordt ondersteund door alle belangrijke producenten, gebruikers en bezitters van ap-mijnen. Ook moet een verdrag een indringend verificatieregime bevatten. Teneinde die brede ondersteuning te verkrijgen, moeten de onderhandelingen over een verdrag volgens deze landen worden gevoerd in de Geneefse Ontwapeningsconferentie (CD), het enige wereldwijde multilaterale onderhandelingsforum over ontwapeningsaangelegenheden.

Veel andere landen, waaronder Nederland, vrezen dat daarmee een verbod op de lange baan wordt geschoven. De werkwijze van de CD, in het bijzonder de consensusregel, zou tot grote vertraging kunnen leiden. CD-leden als China en Rusland lijken niet erg genegen aan de spoedige totstandkoming van een verbod mee te willen werken. In de visie van de meer vooruitstrevende landen is het ook niet strikt noodzakelijk, dat elk relevant land vanaf het begin een verbod ondersteunt. Belangrijk is zo spoedig mogelijk tot actie over te gaan en gaandeweg de groep van geïnteresseerde landen uit te breiden. Het bestaande politieke momentum mag niet verloren gaan. In Ottawa zijn verschillende mogelijkheden geopperd voor onderhandelingsfora, zoals het toetsingsproces van het Conventionele Wapensverdrag of een op zichzelf staand forum. In de eerste variant zou de tweede toetsingsconferentie van het verdrag in 2001 moeten besluiten tot een algeheel verbod.

Vervolg / Initiatief Minister Axworthy

Alle deelnemers waren het erover eens dat de groep van voorstanders van een algeheel verbod moest worden uitgebreid.

De meeste deelnemers vonden verdere actie tussen oktober '96 en de vervolgconferentie in Brussel in juni '97 noodzakelijk. Verscheidene landen kondigden voorstellen aan voor onderdelen van een toekomstig verdrag. Oostenrijk circuleerde een ontwerp-verdragstekst.

In zijn slottoespraak kwam Minister Axworthy met een verrassend initiatief. Hij stelde voor een verdrag over een algeheel verbod te ondertekenen in Ottawa, in december 1997. Dat verdrag zou voor het eind van deze eeuw in werking moeten treden. Spoedig handelen was geboden, ook al zou dat betekenen dat in december 1997 slechts een vrij kleine groep van landen bereid zou zijn tot ondertekening.

Uit een recent ontvangen toelichting blijkt dat Canada voorstelt dit doel te bereiken via een aantal onderhandelingsrondes in 1997, steeds onder voorzitterschap van een ander land. In deze onderhandelingen moet worden gewerkt aan de ontwikkeling van een verdragstekst, die in november '97 moet worden gefinaliseerd en in december '97 klaar moet zijn voor ondertekening.

Nederland heeft veel sympathie voor de ambitieuze Canadese aanpak en zal de voorstellen grondig bestuderen.

Conclusie

Het is hoopgevend dat een grote groep landen, blijkens hun deelname aan de conferentie, de wereldwijde uitbanning van ap-mijnen steunt. Positief is ook dat de conferentie er in is geslaagd overeenstemming te bereiken over een vrij krachtige slotverklaring.

Tegelijkertijd is echter gebleken dat er grote verschillen van mening bestaan over de wijze waarop een totale uitbanning moet worden gerealiseerd. Een grote groep deelnemers, waaronder Nederland, hoopt dit doel op zo kort mogelijke termijn te bereiken. Een aantal ziet dit veeleer als een doelstelling voor de lange termijn.

Nederland zal in de komende weken en maanden in nauw overleg met EU-partners en andere Westelijke landen bezien hoe een effectief algeheel verbod van gebruik, productie, overdracht en bezit van ap-mijnen op korte termijn kan worden verwezenlijkt en welke rol de Canadese voorstellen in dat verband kunnen spelen.

Dat nu wordt gewerkt aan een algeheel verbod van gebruik, productie, overdracht en bezit van ap-mijnen heeft op zichzelf geen consequenties voor Protocol II inzake landmijnen bij het Conventionele Wapensverdrag van 1980. Tot aan de totstandkoming van een verdrag over een algeheel verbod is Protocol II het enige internationale juridisch bindende instrument op dit gebied.

Ook na de totstandkoming van zo'n verdrag blijft het Protocol zijn waarde behouden. Het Protocol bevat beperkingen van het gebruik en overdracht van alle landmijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen en bestrijkt dus meer wapens dan het nagestreefde algeheel verbod. Daarnaast blijft het Protocol het instrument ter regulering van gebruik en overdracht van landmijnen, ook van ap-mijnen, voor landen die zich niet bij een algeheel verbod aansluiten.