

Vergaderjaar 2001–2002

28 065

Conflictpreventiebeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2001

Tijdens de begrotingsbehandeling 2001 van Buitenlandse Zaken heeft mevrouw Vos van GroenLinks een motie ingediend (27 400 V nr. 23) inzake conflictpreventie. Daarin werd aan de regering verzocht in een notitie aan te geven op welke wijze zij «via een integrale inzet van verschillende instrumenten en middelen, uitwerking geeft aan conflictpreventiebeleid als core business van het buitenlands beleid.» De notitie Conflict Preventie, die u nu aangeboden wordt, gaat alleen in op de preventieve dimensie, niet op crisisbeheersing noch op wederopbouw na beëindiging van een conflict. Ook zal deze notitie slechts zeer zijdelings refereren aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme. In de notitie worden eerst de uitgangspunten van het Nederlandse conflictpreventiebeleid beschreven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet. Aangegeven wordt dat instrumentarium landenspecifiek moet worden ingezet en daarom dient ter illustratie een korte samenvatting van het Nederlandse conflictpreventiebeleid t.a.v. het Grote Meren gebied, Indonesië en Macedonië.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

CONFLICT PREVENTIE NOTITIE

«From a culture of reaction to a culture of prevention»
Kofi Annan

Inhoudsopgave

	Samenvatting	3
1.	Inleiding	6
2.	Begripsafbakening	7
2.1	Conflicten	7
2.2	Conflictpreventie	8
3.	Analyse	8
3.1	Uitgangspunten van het Nederlandse conflictpreventiebeleid	8
3.1.1	Internationale rechtsorde	8
3.1.2	Ownership	9
3.1.3	Early warning en early action	9
3.1.4	Coherentie en coördinatie	9
3.1.5	Politieke wil	10
3.1.6	Armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling	10
3.1.7	Democratisering en mensenrechten	10
3.1.8	Regionale context	10
3.2	Kenmerken van interne conflicten	10
3.3	Oorzaken van interne conflicten en factoren van invloed.	11
4.	Werkwijzen	12
4.1	Operationele en structurele preventie	12
4.2	Early warning en early action	13
4.3	Coherentie	14
4.4	Coördinatie	14
4.5	Regionale benadering	15
4.6	Samenwerking met het maatschappelijk middenveld	16
4.7	Maatschappelijk verantwoord ondernemen	16
5	Instrumenten	17
5.1	Armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling	17
5.2	Goed bestuur, democratie en mensenrechten	19
5.3	Hervormingen van de veiligheidssector	20
5.4	Diplomatie	20
5.5	Observatiemissies, «preventive deployment»	21
5.6	Sancties	21
5.7	Wapenstromen	22
5.8	Local capacities for peace	22
5.8.1	Partnerships	22
5.8.2	Vrouwen en conflict	22
5.8.3	Media	23
6.	Organisatorische en financiële aspecten	23
6.1	Organisatorische aspecten	23
6.2	Financiële middelen	24
	Annex : landenspecifieke uitwerking	24
	Grote Merengebied	25
	Macedonië	25
	Indonesië	26

CONFLICTPREVENTIENOTITIE: SAMENVATTING

De onderhavige notitie beoogt het conflictpreventiebeleid van de Regering in kaart te brengen. Daarbij wordt gedoeld op *gewelddadige* conflicten. Conflicten in de zin van spanningen en tegenstellingen zijn inherent aan ontwikkeling en veranderingsprocessen. Het gaat erom deze zo te kanaliseren dat geweld uitblijft. Deze notitie concentreert zich daarbij op gewelddadige conflicten die zich primair *binnen* staten afspelen en op mengvormen van intrastatelijke en interstatelijke elementen zoals in het gebied van de Grote Meren. Intrastatelijke conflicten hebben overigens bijna altijd grensoverschrijdende gevolgen. Dat geldt in de eerste plaats voor de omliggende landen, maar de gevolgen kunnen zich ook verder weg doen gevoelen. Asielzoekers, maar ook internationale criminaliteit en terrorisme kunnen nevenproducten zijn van conflicten.

Conflictpreventie is een kerntaak van het Nederlandse buitenlandse beleid in brede zin. Internationaal is sprake van toenemende aandacht voor dit vraagstuk, hetgeen o.a. tot uiting komt in het door de Europese Unie in juni jl. aangenomen conflictpreventie programma. In het kader van de Verenigde Naties heeft Secretaris-Generaal Kofi Annan onlangs een gedetailleerd rapport uitgebracht over versterking van de rol van deze organisatie bij het voorkomen van conflicten.

Gewelddadige conflicten voorkomen of althans beheersen is geen eenvoudige opgave. Problemen van deze omvang vragen om een brede, goed gecoördineerde internationale aanpak. De Regering legt dan ook de nadruk in haar conflictpreventiebeleid op internationale samenwerking en niet op het ontwikkelen van specifiek Nederlands beleid. Gewelddadige conflicten voorkomen vergt tevens de samenhangende inzet van een veelheid van instrumenten: diplomatiek, economisch (hulp, handel), humanitair en zo nodig ook sancties en militaire stappen. De coherentie tussen zulke uiteenlopende instrumenten, waarbij meestal zeer verschillende internationale organisaties betrokken zijn, moet steeds weer worden bevochten. De Regering is hier dan ook alert op en zet zich krachtig in om een coherente en goed gecoördineerde aanpak te bevorderen – nationaal en vooral internationaal. De Balkan illustreert de noodzaak van het samenkomen van een veelheid van beleidsinstrumenten en internationale organisaties: de politieke inzet van een *modus vivendi* tussen de verschillende bevolkingsgroepen wordt ondersteund door de wederopbouw van rechtsstaat en economie, in een aantal gevallen onder het wakend oog van een internationale vredesmacht.

In Europa is dankzij samenwerkingskaders als de EU, de OVSE en de NAVO een veelomvattende conflictpreventiestructuur ontstaan, die een belangrijke rol heeft gespeeld bij het indammen van nieuwe vormen van instabiliteit die zich na het einde van de Koude Oorlog openbaarden. Dergelijke structuren zijn in andere delen van de wereld in veel mindere mate aanwezig.

Men kan een onderscheid maken tussen «structurele» preventie op lange termijn en «operationele» preventie op korte termijn. Armoedebestrijding is een belangrijke vorm van structurele conflictpreventie. Bij het ontstaan van (intra-statelijke) conflicten is veelal een cumulatie van oorzaken in het geding: armoede, extreme ongelijkheid, snelle bevolkingsgroei, milieu-degradatie, slecht bestuur e.d. versterken elkaar en vormen daarmee de voedingsbodem voor geweld en radicalisme. Zo komen in veel ontwikkelingslanden jaarlijks grote aantallen jongeren op de arbeidsmarkt waarvoor in feite geen werk is – een uitzichtloze situatie die hen vatbaar maakt voor rekrutering door uiteenlopende gewelddadige groeperingen. Armoede en ongelijkheid maken samenlevingen extra kwetsbaar voor

geweld. Breed opgezette armoedebestrijding, met aandacht voor goed bestuur, zoals door de Regering voorgestaan, is bij uitstek het instrument om lange termijn oorzaken te bestrijden. Armoedebestrijding is een *empowerment* van de armen waardoor zij instaat zijn gebruik te maken van elementaire burger- en politieke- en sociale- en economische rechten.

Het bevorderen van goed bestuur, democratie en de naleving van de mensenrechten met inbegrip van de rechten van minderheden zijn centrale elementen van elke conflictpreventiestrategie. Slecht functionerende, ondemocratische staatsstructuren kunnen op vele manieren geweld in de hand werken. Gebrek aan politieke zeggenschap ontnaemt bovendien achtergestelde groeperingen de mogelijkheid op te komen voor een verbetering van hun positie. Goed bestuur, participatie en empowerment zijn dan ook sleutelbegrippen in zowel onze structurele hulp als onze hulp aan de 19 GMV-landen (landen waar projecten in de sfeer van goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw inclusief conflictpreventie worden uitgevoerd in samenwerking met overheid of NGO's). Ook de raadpleging van een brede schakering van maatschappelijke groeperingen bij de opstelling van «Poverty Reduction Strategy Papers» bevordert dialoog en consensusvorming in de betrokken landen en daarmee conflictpreventie.

Bij de bevordering van democratie en mensenrechten zal meer aandacht worden besteed aan de bescherming van minderheden en hun participatie in politieke structuren op zowel lokaal als landelijk niveau. In landen van Midden- en Oost-Europa is dit recept met succes toegepast door de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE. Met het oog daarop zal de mogelijkheid worden nagegaan om in OAE-kader ten behoeve van Afrika een vergelijkbare functionaris in te stellen. De Regering is bereid een dergelijk project financieel en technisch te ondersteunen.

Oplossingen voor een burgeroorlog moeten in de eerste plaats binnen die samenleving zelf, tussen de strijdende partijen, worden gezocht. De internationale gemeenschap kan daarbij een helpende hand bieden, maar het opleggen van oplossingen van buiten af zal zelden werken. «Ownership» is dan ook een belangrijk uitgangspunt. Naast *early warning*, dient vooral de noodzaak van *early action* te worden benadrukt. Anticiperen in plaats van reageren moet het uitgangspunt zijn. Het is van belang daarvoor politieke wil te genereren. Preventie betekent dat stappen moeten worden ondernomen en kosten moeten worden gedragen, waarvan de baten niet direct zichtbaar zullen zijn. Conflictpreventie is in wezen investeren in vrede en zoals bij elke investering gaat de kost voor de baat uit. Het is daarom nodig politieke wil en consensus te bouwen rond de gedachte dat behoud van internationale stabiliteit en dus preventie essentieel zijn en om offers vragen.

Anticiperen in plaats van reageren moet het uitgangspunt zijn. Van belang daarbij zijn ook de mechanismen om in internationale fora aandacht voor opkomende spanningen te vragen. Zo is inmiddels in EU-kader afgesproken aan het begin van elk voorzitterschap een overzicht van brandhaarden en risicogebieden op te stellen op basis waarvan een bespreking in de Algemene Raad plaatsvindt en beleidslijnen worden uitgezet. De Regering heeft voorts met instemming kennis genomen van de voorstellen van de Secretaris-Generaal van de VN om probleemgebieden in een eerder stadium in de Veiligheidsraad te bespreken, zo niet formeel dan in ieder geval informeel. De OVSE beschikt over instrumenten die specifiek tot taak hebben om opkomende spanningen en problemen vroegtijdig te signaleren. Naast de Hoge Commissaris inzake Minderheden zijn dit met name de (semi-permanente) missies in individuele landen. Voorts wordt bezien of de methodologie die het Instituut Clingen-

dael heeft ontwikkeld voor zowel de «early warning» als de daaraan te koppelen «early action» aanknopingspunten biedt voor de beleidsvorming op het departement en de posten in (potentiële) conflictgebieden. Deze methodologie zal – bij wijze van «pilot project» – worden uitgetest in relatie tot enkele (ontwikkelings)landen.

Gewelddadige conflicten binnen staten hebben de neiging zich te verspreiden naar omliggende landen. Vluchtelingen, noch gewapende groepen laten zich door staatsgrenzen tegenhouden. Gelet op deze «olievlekmechanismen» is het van belang om in de relevante fora (VN, EU etc) een benadering ten aanzien van de regio als geheel te ontwikkelen. Dit geldt voor conflictgebieden als de Grote Meren, West-Afrika, de Hoorn van Afrika, de Balkan en de Kaukasus. Ook worden regionale en subregionale organisaties (ECA, OAE, ECOWAS, SADC, ASEAN etc) aangespoord een rol te spelen en hun structuren om conflicten te betuigen te versterken. OS-middelen worden gebruikt om de lokale capaciteit te versterken en dialoog tussne strijdende partijen te faciliteren. Het recentelijk ingestelde Vredesfonds zal eveneens actief worden ingezet.

Diplomatie is in elk stadium een essentieel instrument en dit geldt bij uitstek in de fase van «operationele» preventie. De onderhandelingen die de afgelopen maanden onder bemiddeling van Solana en anderen in Macedonië zijn gevoerd, illustreren dit. De Regering zal onderhandelingsprocessen politiek en financieel actief ondersteunen (Midden Oosten, Democratische republiek Congo, Burundi, Soedan etc.). Ons land kan geroepen worden een meer directe rol te spelen in vredesprocessen op momenten dat wij het voorzitterschap bekleden van organisaties als de EU of de OVSE.

Militair optreden van de internationale gemeenschap speelt in de preventiefase over het algemeen geen prominente rol (in latere stadia kan dat wel het geval zijn). Vredesoperaties e.d. komen dan ook niet aan de orde, met uitzondering van het specifieke punt van «preventive deployment».

In toenemende mate speelt controle over financieringsbronnen (diamantmijnen, grondstoffen als olie, tropisch hardhout, papaver- en cocaculturen etc) een rol bij conflicten. Tegen dergelijke rebellenbewegingen kunnen sancties op een gegeven moment een van de aangewezen middelen zijn, zoals bijvoorbeeld de VN-sancties tegen UNITA in Angola. De Regering geeft tevens haar volle steun aan de inspanningen een internationaal certificeringssysteem voor diamanten op te zetten (Kimberley-proces). Het ligt in het voornemen de dialoog met het Nederlandse bedrijfsleven (VNO/NCW) over maatschappelijk verantwoord ondernemen te verbreden tot het thema van de conflictpreventie. Nederland neemt ook deel aan de werkgroep van de OESO/DAC die zich gaat buigen over het vraagstuk van de activiteiten van bedrijven in conflictgebieden.

Het is noodzakelijk de legale en vooral ook illegale wapenstromen naar conflictgebieden in te dammen. In EU-kader wordt aandacht besteed aan de rol die Midden- en Oost-Europese landen spelen bij de wapenhandel naar spanningsgebieden. In veel conflictsituaties zal een wapenembargo, bij voorkeur in VN-verband, een voor de hand liggende maatregel zijn. Ondanks de teleurstellende uitkomst van de VN-conferentie over kleine wapens, zal de Regering zich actief blijven inzetten om de toestroom van dit soort wapens sterker aan banden te leggen. Ook zullen NGO-projecten terzake worden gefinancierd.

Naast gesprekken tussen de officiële vertegenwoordigers van botsende bevolkingsgroepen is het tevens van belang een dialoog aan de basis te bevorderen (*multi-track approach*). Het stimuleren van een dialoog van

onderop en het ondersteunen van vredeskrachten binnen de betrokken samenleving (*local capacities for peace*) kan als een waardevolle bijdrage aan (structurele) preventie worden gezien. Dit geldt ook voor maatschappij-opbouw in bredere zin, een belangrijke thema in zowel onze ontwikkelingssamenwerking als in het op Oost-Europa gerichte MATRA-programma. De zoektocht naar vrede dient zich zo mogelijk niet te beperken tot de strijdende partijen, wier representativiteit niet altijd even duidelijk is. Het streven moet erop gericht zijn via *empowerment* bredere lagen van de samenleving daarbij een stem te geven. Het gaat immers om *ownership* van de samenleving als geheel. Het belang van partnerships met lokale maatschappelijke groeperingen zoals vakbonden, vrouwen-groepen, jongerenorganisaties, vredesorganisaties, verenigingen van journalisten, kerkelijke organisaties etc wordt door de Regering ten volle onderschreven. Dergelijke organisaties worden rechtstreeks ondersteund of via Nederlandse en internationale NGO's. In lijn met Veiligheidsraad-resolutie 1325 van 31 oktober 2000 steunt de Regering de rol van vrouwen bij vredesopbouw actief, in samenwerking met UNIFEM en NGO's. Objectieve, niet-partijdige informatie kan een belangrijke matigende rol spelen in conflictsituaties. De Regering financiert met OS-gelden een veelheid van mediaprojecten (Angola, Soedan, Macedonië etc). Media blijven dan ook een belangrijk aandachtspunt bij conflictpreventie.

De uitgangspunten van het Nederlandse conflictpreventiebeleid kunnen als volgt worden samengevat:

- ondersteuning internationale rechtsorde,
- «early warning» met adequate vertaalslag naar «early action»,
- goed gecoördineerde en coherente inzet van middelen zowel nationaal als internationaal,
- actieve benutting en ondersteuning van de mogelijkheden die de diverse multilaterale fora bieden,
- breed opgezette armoedebestrijding gericht op lange termijn oorzaken van geweld,
- speciale aandacht voor goed bestuur, democratisering en mensenrechten inclusief de bescherming van minderheden,
- lokaal ownership en maatschappelijke betrokkenheid,
- regionale benadering ter beteugeling van «spill over».

1. Inleiding

Het optimisme van het begin van de jaren negentig over het *peace dividend* na het einde van de Koude Oorlog heeft plaats gemaakt voor het groeiend besef dat gewelddadige conflicten in vele delen van de wereld niet slechts een incident zijn, maar een factor waarmee rekening moet worden gehouden in het internationale veiligheidsdenken en in de inspanningen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Complexe politieke noodsituaties veroorzaken niet alleen onnoemelijk veel menselijk leed, maar brengen stabiliteitsrisico's met zich mee. Ontwikkelingsinspanningen van jaren worden in korte tijd teniet gedaan. Niet alleen de fysieke, maar ook de politieke en sociale infrastructuur van een land wordt afgebroken. Een groeiend aantal vluchtelingen en ontheemden doet een steeds groter beroep op het OS budget dat voor structurele ontwikkeling is bedoeld. Er moeten oplossingen worden gezocht voor grote stromen asielzoekers, de kosten van vredesoperaties en van wederopbouw zijn gigantisch en de internationale criminaliteit kan ongestoord gedijen in zulke brandhaarden.

Redenen waarom internationaal meer en meer aandacht wordt gevraagd voor het voorkomen van conflicten. Dit komt onder andere tot uiting in het door de Europese Unie in juni aangenomen conflictpreventieprogramma en in het rapport van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties

getiteld «*The Prevention of Armed Conflict*» waarin de rol die verschillende onderdelen van deze organisatie bij het voorkomen van gewelddadige conflicten zouden moeten spelen wordt beschreven. Zoals de SGVN het uitdrukt is het tijd geworden «*to intensify our efforts to move from a culture of reaction to a culture of prevention*».

Het doel van deze notitie is het Nederlandse beleid ten aanzien van het voorkomen van gewelddadige conflicten in kaart te brengen.

Deze notitie moet in samenhang worden gezien met een drietal notities. In de Notitie Mensenrechtenbeleid 2001 (Kamerstuknummer 27 742 nr.2) werd onder meer ingegaan op het verband tussen schendingen van de mensenrechten en conflicten. Mensenrechtenschendingen zijn niet alleen een gevolg van conflicten, maar vaak ook één van de oorzaken voor het uitbreken van conflicten. In een klimaat van repressie waar mensenrechten met de voeten worden getreden, kan verzet tegen deze beknutting uitgroeien tot een gewapend conflict. Het opkomen voor de mensenrechten en het voorkomen van conflicten gaan dan ook hand in hand. In de Notitie inzake Humanitaire Interventie, zullen uitgangspunten worden geformuleerd ten aanzien van (de dreiging met) het gebruik van geweld door één of meer staten tegen een andere staat, zonder toestemming van diens legitieme regering, ter voorkoming of ter beëindiging van ernstige en grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten. In de Notitie inzake het Sanctievraagstuk getiteld «Sancties: een balans tussen legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit» (Kamerstuknummer 27 477 nr. 1) wordt onder andere ingegaan op de rol die sancties kunnen spelen bij het aanpakken van factoren die kunnen leiden tot gewelddadige conflicten.

2. Begripsafbakening

2.1 Conflicten

Conflicten zijn inherent aan veranderingen in de samenleving en worden pas een probleem als de samenleving de divergerende belangen niet op een constructieve manier weet te hanteren. In een democratie worden geschillen en belangentegenstellingen veelal opgelost door een grote verscheidenheid aan instituties c.q. processen zoals het parlement, de rechtsspraak, onderhandelingen, compromissen of bemiddeling. In veel ontwikkelingslanden en transitielanden ontbreken deze instituties of staan zij nog in de kinderschoenen.

Negen van de tien hedendaagse conflicten zijn in eerste aanleg te karakteriseren als intrastatelijk of intern, dwz. de belangrijkste oorzaken van het conflict liggen binnen de betrokken samenleving zelf en niet bij een externe vijand. Dit sluit niet uit dat er buitenlandse actoren bij dergelijke conflicten betrokken zijn of raken. Bij interne conflicten kan worden gedacht aan één of meerdere gewapende groepen die zich tegen het regiem keren, aan staatsterreur en genocide, en/of aan gewelddadige vijandelijkheden tussen verschillende bevolkingsgroepen. In deze notitie gaat de aandacht uit naar intrastatelijke conflicten die vaak door *spill over* een regionale dimensie krijgen. Hoewel deze conflicten zich de laatste jaren veel vaker hebben voorgedaan dan de meer klassieke oorlogen tussen staten, zou het echter voorbarig zijn deze laatste tot het verleden te verklaren. De noodzaak deze oorlogen te voorkomen geldt onverminderd en blijft een fundamenteel element van het buitenlands- en veiligheidsbeleid. In grote delen van Europa is dankzij de regionale integratie die is uitgemond in samenwerkingsverbanden, zoals EU, OVSE, NAVO een conflictpreventiestructuur tot stand gekomen. In andere delen van de wereld is dit in veel mindere mate het geval.

2.2 Conflictpreventie

Het begrip conflictpreventie laat zich niet gemakkelijk afbakenen. De term veronderstelt een helder onderscheid tussen de ontstaansfase van een conflict wanneer de geweldsdrempel nog niet is overschreden (preventie), escalatie waarin sporadisch geweld uitloopt in massaal geweld en waarbij het gaat om het stopzetten of beperkt houden van de vijandelijkheden (conflictbeheersing), en de fase waarin wordt gezocht naar het bestendigen van de vrede en het vinden van een duurzame oplossing (beslechting). In de praktijk heeft dit lineaire conflictmodel afgedaan. In langdurige conflicten lijkt vrede soms heel dichtbij waarna het geweld toch weer opblaait. Er is geen scherpe grens te trekken tussen de latente fase van het conflict en de fase van openlijk geweld waarin conflictbeheersing aan de orde is. Evenmin valt er een scherp onderscheid te maken tussen conflictbeheersing en pogingen een oplossing voor het conflict te vinden en de vrede te herstellen. Bovendien schuilen in conflictbeheersing en de terugkeer van de vrede belangrijke preventieve aspecten, namelijk het tegengaan van verdere escalatie van geweld en het voorkomen dat een vredesakkoord weer uiteenvalt. Deze notitie spitst zich zo veel mogelijk toe op de preventieve dimensie: hoe kan worden voorkomen dat de ontwikkelingen een gewelddadige keer nemen. Onderwerpen als vredesoperaties, humanitaire hulp en consolidatie van vredesprocessen – stuk voor stuk terreinen waarop ons land zeer actief is – zullen hier dus niet of slechts zijdelings aan de orde komen.

3. Analyse

3.1 Uitgangspunten van het Nederlandse conflictpreventiebeleid

3.1.1 Internationale rechtsorde

Conflict en vrede houden nauw verband met de hoofddoelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid. Nederland streeft naar een rechtvaardige wereld waar vrede, veiligheid, stabiliteit, welvaart en menselijke waardigheid worden gegarandeerd. Nederland is het enige land ter wereld dat bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde in de grondwet heeft verankerd. Een goed functionerende internationale rechtsorde is niet alleen essentieel voor de vrede, de welvaart en het welzijn van de wereldbevolking, maar dient ook het Nederlands belang. Onze eigen veiligheid, onze handelsbelangen, onze werkgelegenheid, onze inspanningen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zijn gebaat bij vrije internationale contacten en goed functionerende structuren. Gewelddadige conflicten doen afbreuk aan deze internationale ordening. Intrastatelijke conflicten hebben dikwijls grensoverschrijdende gevolgen. Buurlanden worden geconfronteerd met vluchtelingenstromen, met gewapende groepen en andere destabiliserende factoren. Maar ook verderweg zijn de gevolgen merkbaar. Te denken valt niet alleen aan asielzoekers, ook internationale criminaliteit en terrorisme kunnen bijproducten van conflicten zijn. Conflictpreventie is daarom één van de centrale uitgangspunten van het Nederlandse veiligheidsdenken en een kernaspect van het buitenlands beleid.

Interstatelijke instrumenten, zoals vertrouwenwekkende maatregelen en wapenbeheersingsverdragen die tijdens de Koude Oorlog goede diensten hebben bewezen, sorteren weinig effect bij intrastatelijke conflicten. De internationale regelgeving gaat nog sterk uit van de centrale positie van de staat zoals neergelegd in het internationale recht en in het Handvest van de VN. Recentelijk tekent zich echter een ontwikkeling in andere richting af. Er is een discussie ontstaan over soevereiniteit en humaniteit. In groeiende mate wordt geaccepteerd dat de internationale gemeenschap zich met de binnenlandse situatie van een land bezig houdt, zoals blijkt uit

de toenemende discussies over schendingen van de mensenrechten. De internationale aandacht voor conflictpreventie stuit bij veel landen op problemen, niet alleen omdat men geen inmenging in interne aangelegenheden duldt, maar vooral omdat men vreest dat dit minder geld voor ontwikkelingssamenwerking betekent. Reden waarom de SGVN in zijn rapport «*The Prevention of Armed Conflict*» benadrukt dat conflictpreventie en duurzame ontwikkeling wederzijds versterkende processen zijn.

Het streven naar vrede en veiligheid, naar sociale en economische ontwikkeling en naar democratisering en respect voor mensenrechten zijn elkaar versterkende doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid.

Veiligheid in de zin van *human security* betekent dat mensen in vrede en vrijheid kunnen leven, dat zij kunnen participeren in politieke en bestuurlijke processen, dat de fundamentele rechten gewaarborgd zijn, dat zij toegang hebben tot bestaansmiddelen en leven in een omgeving die geen gevaar oplevert voor hun welzijn.

3.1.2 Ownership

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen van gewelddadige conflicten ligt bij nationale overheden en actoren binnen *civil society*. Kernwoord bij conflictpreventie is *ownership*. Het optreden van de internationale gemeenschap kan alleen bijdragen tot een duurzame oplossing als deze laatste voldoende wordt gedragen door de partijen in het conflict. Alleen als partijen direct betrokken bij het conflict bereid zijn in te gaan op mogelijke oplossingen en na te denken over voorwaarden voor het staken van de vijandelijkheden, kan de internationale gemeenschap een preventieve rol spelen. Deze rol is anders dan bij humanitaire interventie en militair ingrijpen. Bij lange termijn preventie gaat het erom nationale inspanningen te ondersteunen en bij te dragen aan het opbouwen van een nationale capaciteit voor conflictpreventie en conflictbeheersing (*local capacities for peace*) op verschillende niveaus binnen de samenleving. Ook kan de internationale gemeenschap de overheid en/of bevolkingsgroepen steunen bij de opbouw van een stabielere samenleving (ondermeer door het PRSP-proces).

3.1.3 Early warning en early action

Het afgelopen decennium laat een patroon zien waarin uitingen van oplopende spanningen aanvankelijk door de internationale gemeenschap worden genegeerd. Vervolgens escaleren de spanningen met alle humanitaire consequenties van dien, waardoor de internationale gemeenschap zich – onder moeilijker omstandigheden – alsnog genoodzaakt ziet in te grijpen, hetgeen in dat stadium een veelvoud aan middelen (financieel en militair) vergt. In een vroeg stadium zijn er wellicht betere mogelijkheden escalatie van het geweld tegen te gaan en kan dit waarschijnlijk met minder middelen worden bereikt. Daartoe is vroegtijdige waarschuwing essentieel. Maar nog belangrijker is de vertaalslag van *early warning* naar *early action*. D.w.z. anticipatie op bronnen van gewelddadige conflicten heeft de voorkeur boven een reactie op de gevolgen.

3.1.4 Coherentie en coördinatie

Voor Nederland is een gecoördineerde en geïntegreerde internationale aanpak van conflictpreventie essentieel. Dit is consequent uitgedragen tijdens het lidmaatschap van de Veiligheidsraad. Een dergelijke benadering is nodig zowel in de preventieve fase als er nog slechts sprake is van een conflictpotentieel, als in de gewelddadige fase van conflicten. Gewelddadige conflicten voorkomen of althans beheersen vergt de coherente inzet van een veelheid van instrumenten: diplomatieke, politieke

(buitenlandsbeleid, hulp), economische (hulp, handel, sancties) en zo nodig ook militaire.

3.1.5 Politieke wil

Conflictpreventie vereist een politieke committering. Het inzetten van al deze instrumenten is afhankelijk van politieke wil, van het opzietten van deelbelangen. Dan pas krijgt *early warning* en coördinatie en coherentie betekenis. Allereerst moet in eigen kring – of dat nu nationaal of multilateraal is – een consensus tot stand komen dat conflictpreventie de hoogste prioriteit heeft. Pas wanneer deze gedachte eenmaal post heeft gevat kunnen coördinatie en coherentie van de grond komen. Dat lijkt eenvoudiger dan het is omdat sluimerende conflicten vaak niet door alle partijen als zodanig onderkend worden.

3.1.6 Armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling

Conflicten houden evenals armoede verband met politieke structuren. Wanneer dergelijke structuren neerkomen op marginalisatie en uitsluiting van bepaalde delen van de bevolking worden spanningen en uiteindelijk conflicten in de hand gewerkt, terwijl meer inclusieve systemen bijdragen tot grotere stabiliteit. Wanneer er geen uitzicht is op een menswaardig bestaan met een zeker welzijnsniveau en de mogelijkheid van politieke participatie, blijft voor sommigen geen andere uitweg open dan een gewelddadig conflict. Armoedebestrijding gebaseerd op *empowerment* kan worden beschouwd als één van de belangrijkste instrumenten voor structurele conflictpreventie.

3.1.7 Democratisering en mensenrechten

Slecht functionerende, ondemocratische overheidsstructuren alsmede ondoorzichtige machtsrelaties liggen ten grondslag aan veel conflicten. Een groot aantal conflicten houdt tevens verband met discriminatie en achterstelling van minderheden. De onderling gerelateerde begrippen van goed bestuur, democratie en mensenrechten inclusief de bescherming van minderheden spelen dan ook een centrale rol bij conflictpreventie. Bij de bevordering van democratie in multi-etnische staten dient het in westerse democratieën ingeburgerde beginsel van *winner takes all* voorzichtig te worden gehanteerd. De nadruk moet vooral worden gelegd op machtsdeling en participatie van alle geledingen van de samenleving.

3.1.8 Regionale context

Hoewel de oorzaken van conflicten grotendeels binnen een samenleving moeten worden gezocht, werken deze vaak als een olievlek. Het risico van *spill over* naar de buurlanden, zeker als er sprake is van etnische banden over de landsgrenzen heen, is groot. Vluchtelingenstromen, wapenleveranties, eigen strategische en economische belangen van buurlanden of van groeperingen binnen die buurlanden dragen eveneens bij aan het *spill over* effect. Dit kan tot destabilisering van een hele regio leiden, zoals herhaaldelijk is gebleken in de Balkan, in het Grote Meren gebied en in West Afrika. Vandaar de noodzaak van een regionale benadering bij conflictpreventie.

3.2 Kenmerken van interne conflicten

Bij een klassieke oorlog staan nationale legers tegenover elkaar. Bij intrastatelijke conflicten zijn er veelal meerdere strijdende partijen, waaronder meestal het land zelf, en allerlei paramilitaire en guerrilla groepen. Aard en inzet van het conflict kunnen in de loop der tijd veranderen evenals de

strijdende partijen en de allianties. Het begin- en eindpunt van een intern conflict zijn lastig aan te geven. Perioden van hevige strijd worden afgewisseld met perioden van relatieve rust. Er is geen duidelijk slagveld maar een onoverzichtelijke situatie waarin iedereen het slachtoffer kan worden. Burgers zijn in toenemende mate het bewuste doelwit. Internationale conventies en oorlogsrecht worden genegeerd. Barbaarse methoden zoals etnische zuivering, uithongering, verkrachting en genocide worden gehanteerd. Geweldpleging vindt veelal plaats met kleine wapens of met werktuigen. De oorlog zelf is voor bepaalde machtsgroeperingen en personen vaak een bron van profijt en voor hen bestaan nauwelijks motieven om vrede te sluiten.

3.3 Oorzaken van interne conflicten en factoren van invloed

Het zijn vooral combinaties van elkaar versterkende factoren, die tot de vorming van een explosief mengsel leiden. Deze kunnen zeer verschillende zijn. Daarom is altijd per land, per regio een specifieke analyse en diepgaande kennis nodig. Veel is geschreven over de oorzaken van interne conflicten. Sommige auteurs benadrukken politieke processen waaronder het element van de strijd om de macht, anderen zoeken de oorzaak in economische factoren terwijl een derde groep het belang van culturele factoren, etniciteit, religie, ideologie en andere aspecten van groepsidentiteit op de voorgrond plaatst. Politieke oorzaken van conflicten vinden hun basis over het algemeen in een gebrek aan legitimiteit en representativiteit van het heersende regiem. Bepaalde groepen worden uitgesloten van politieke participatie, krijgen geen toegang tot goederen en diensten die de staat verdeelt en hun culturele identiteit en rechten worden onderdrukt. Op een gegeven moment ontstaat er verzet wat verder in de hand wordt gewerkt door de reactie van het regiem op het protest. De politieke situatie is vaak verbonden met economische factoren zoals toegang tot of zeggenschap over schaarse economische hulpbronnen en de toewijzing van investerings- en ontwikkelingsprojecten. Staatsstructuren spelen een sleutelrol bij dit alles. Autoritaire en repressieve staten vormen een risico, maar ook zwakke staten die slecht of zelfs helemaal niet functioneren. Slecht bestuur doet zich in vele gedaantes voor: er kan een meerderheid zijn die een (etnische) minderheid uitsluit of een corrupt regiem waarin de meerderheid van de bevolking wordt uitgebuit, Of zelfs een volledig incapabel regiem. De rode draad is het gebrek aan participatie van alle lagen van de bevolking.

Schaarste aan hulpbronnen, bevolkingsgroei, milieudegradatie en de wisselwerking hiertussen zijn factoren die nu al een rol spelen bij het ontstaan van conflicten. Meer in algemene zin kan worden gesteld dat een uitzichtloos bestaan, dwz het ontbreken van een sociaal economisch perspectief en politieke uitsluiting een voedingsbodem voor conflicten. Ontwikkelingssamenwerking adresseert deze structurele oorzaken van conflicten. Er is veel discussie over de etnische factor. Etniciteit alleen is niet voldoende om tot een conflict te leiden. Als echter de ene groep wordt beknot in de beleving van de eigen identiteit of economisch wordt achtergesteld kan de vlam in de pan slaan. Conflicten waarin de etnische dimensie centraal staat, zoals in Bosnië, Rwanda en Sri Lanka behoren tot de meest verbitterde.

Onderzoek van de Wereldbank heeft uitgewezen dat landen met een grote afhankelijkheid van de export van grondstoffen een aanzienlijk conflict-potentieel hebben. Er is sprake van een groeiend aantal conflicten waarbij de protagonisten krijgsheren zijn die geheel ten eigen bate opereren in een logica die dichterbij die van een maffiabende dan van een politieke beweging ligt. De oorlogssituatie is voor hen een bron van profijt geworden; zij hebben nauwelijks motieven vrede te sluiten. In dit soort

conflicten zijn er grenzen aan wat diplomatie kan bereiken; andere instrumenten zoals (economische) sancties liggen dan meer in de rede.

Naast interne zijn er ook externe oorzaken. In intrastatelijke conflicten is bijna altijd sprake van grensoverschrijdende verwickelingen: etnische groeperingen leven aan beide zijden van de grens; vluchtelingen noch gewapende groepen laten zich door landsgrenzen tegenhouden. Bovendien genieten regeringen en rebellen vrijwel altijd buitenlandse steun. Tijdens de Koude Oorlog waren dit veelal de supermachten. Nu spelen regionale grootmachten maar ook fundamentalisten vaak een rol. De diaspora is eveneens een factor van betekenis. De ideologen hebben vaak de wijk genomen naar het buitenland en volgen een soms compromisloze lijn, omdat zij niet dagelijks met de werkelijke gevolgen van de burgeroorlog worden geconfronteerd. Bovendien beschikt de diaspora veelal over aanzienlijke financiële middelen die worden ingezet om de strijd te steunen. Ook kunnen strategische en economische belangen van derden een rol spelen bij het aanwakkeren van conflicten. Internationale steun aan corrupte regimens heeft een klimaat geschapen waarin conflicten en radicale groeperingen kunnen gedijen. Wel kan worden gesteld dat een uitzichtloos bestaan, dwz. het ontbreken van een sociaal economisch perspectief en politieke uitsluiting een voedingsbodem voor conflicten vormt. Het is van belang een onderscheid te maken tussen enerzijds de achterliggende oorzaken (*root causes*) en anderzijds de meer onmiddellijke aanleiding tot geweldsuitbarstingen (*triggering factors*). De achterliggende oorzaken zijn de factoren die daadwerkelijk aan het conflict ten grondslag liggen en uiteindelijk moeten worden aangepakt wil een duurzame oplossing worden bereikt. Aanleidingen moeten worden gezocht in plotselinge machtsverschuivingen, de dood van een leider, een scherpe daling van de economische groei. Het volgen van dergelijke ontwikkelingen maakt de voorspelbaarheid van geweld groter. *Mobilizing factors* zoals etnisch nationalisme, zijn problemen en processen waaromheen de actoren zich scharen en op grond waarvan zij kunnen worden gemobiliseerd. En dan zijn er nog *aggravating factors*. De beschikbaarheid van kleine wapens heeft bijna overal een escalerende werking, evenals de negatieve rol van propaganda (*hate radio*).

4. Werkwijzen

4.1 Operationele en structurele preventie

Hierboven werd reeds gesteld dat het lineaire conflictmodel achterhaald is. De fasen oplopende spanning, escalatie en beslechting volgen elkaar niet altijd op. Vooral langdurige conflicten kunnen een zeer grillig verloop hebben, waarbij perioden van geweld en relatieve rust elkaar afwisselen zonder voorspelbaar patroon. Met deze kanttekening kan het niettemin zinvol zijn om, in navolging van de Carnegie Commission in het rapport «*Preventing Deadly Conflict*», een onderscheid te maken tussen structurele, lange termijn preventie gericht op de achterliggende oorzaken en de meer actuele, korte termijn preventie gericht op het indammen of terugdringen van ontluikend geweld, veelal als operationele preventie aangeduid. Anders dan bij structurele, lange termijn preventie gaat het bij operationele, korte termijn preventie om situaties waar eerste geweldsuitbarstingen zich reeds hebben gemanifesteerd. Operationele preventie is vaak gericht op symptomen of aanleidingen (*triggering, mobilizing en aggravating* factoren) voor een gewelddadig conflict, terwijl structurele preventie tot doel heeft te voorkomen dat een gewelddadig conflict ontstaat en de aandacht richt op *root causes*.

Terwijl operationele preventie meer op acute situaties betrekking heeft, gaat het bij structurele preventie om activiteiten met een tijdshorizon van jaren. Zoals gezegd wortelen conflicten in een veelheid van politieke,

maatschappelijke en economische oorzaken die elkaar wederzijds versterken. Belangrijke onderdelen van het buitenlands beleid van ons land en van de internationale organisaties hebben te maken met structurele preventie en het bevorderen van vrede en stabiliteit. Zo kan de EU zelf worden beschouwd als een instrument van structurele conflictpreventie, evenals de beoogde uitbreiding. Het Stabilisatie- en Associatie-akkoord met Macedonië is een recent voorbeeld van structurele preventie. De Europa-akkoorden en de pre-accessie strategie hebben waarschijnlijk ertoe bijgedragen dat vraagstukken als die van de Hongaarse minderheden in Roemenië en Slowakije in goede banen konden worden geleid. Uitzicht op het NAVO lidmaatschap en de toetreding tot het Partnerschap voor Vrede hebben hier eveneens een rol gespeeld. Effectieve armoedebestrijding, gericht op de in internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen (*seven pledges*) met inbegrip van het beleid ter bevordering van goed bestuur, democratie en mensenrechten, zowel in bilateraal als in multilateraal kader, draagt in zeer belangrijke mate bij aan structurele preventie. Het zal duidelijk zijn dat structurele en operationele preventie in elkaars verlengde liggen en overlap vertonen. Hieronder worden een aantal instrumenten die Nederland in het kader van structurele en operationele preventie kan inzetten beschreven. Hoe een geïntegreerde benadering precies in elkaar steekt, hangt af van het conflict. Elk conflict is uniek voor wat betreft oorzaken, dynamiek en actoren en vereist een daarop toegespitste aanpak, die verschillende structurele dan wel operationele elementen kan hebben.

4.2 *Early warning en early action*

Er zijn voorbeelden waarin de wereld zich liet verrassen door snel escalerend geweld, maar in veel gevallen zijn eerst tal van waarschuwingssignalen afgegeven zonder dat hierop acht werd geslagen. Het gaat dus niet alleen om waarschuwingssignalen, maar ook om *early action*. Als geweld en haatgevoelens eenmaal de kans krijgen te escaleren wordt het veel moeilijker de ontwikkelingen onder bedwang te krijgen. Hoe eerder maatregelen worden genomen, hoe groter wellicht de kans dat escalatie en een explosie van geweld kunnen worden voorkomen. Anticiperen in plaats van reageren dient het uitgangspunt te zijn. Vroegtijdige waarschuwing door middel van rapportages van ambassades, van NGO's, van waarnemersmissies is cruciaal voor preventie. Dit geldt zowel voor de fase van structurele preventie, waarin *early warning* in wezen het karakter van een kwetsbaarhedenanalyse heeft, als voor de fase van operationele preventie, waarin van een meer gerichte waarschuwing sprake kan zijn. *Early warning* moet zich in eerste instantie richten op de structurele oorzaken van het conflict. Het in kaart brengen van de structurele risicofactoren en proberen die via een veelomvattende en samenhangende aanpak van hun angel te ontdoen is de beste vorm van *early action*. In dit verband heeft de Veiligheidsraad de SGVN gevraagd regelmatig te rapporteren over ontwikkelingen die tot gewapende conflicten kunnen leiden (conclusies sessie over conflictpreventie 20 juli 2000). In zijn rapport van 7 juni 2001 kondigt de SG-VN aan dat hij zijn activiteiten in dit kader zal intensiveren. Tevens doet hij belangwekkende voorstellen om potentiële en actuele brandhaarden in een eerder stadium in de Veiligheidsraad te bespreken, zo niet formeel dan toch in ieder geval informeel. Ook in de EU worden nieuwe mechanismen na afspraken in Göteborg in werking gezet. Aan het begin van elk Voorzitterschap wordt voortaan een overzicht van (potentiële) conflicten opgesteld op basis waarvan een bespreking in de Algemene Raad plaatsvindt en lijnen voor het komend halfjaar worden uitgezet. Deze procedure is voor het eerst onder het huidige Belgische voorzitterschap toegepast naar aanleiding van het onder Zweeds voorzitterschap in juni 2001 aangenomen programma voor conflictpreventie. In dit document worden ook nog diverse andere maatre-

gelen aangekondigd. Nog meer dan in de specifieke maatregelen, ligt het belang van dit document in het politiek commitment ernst te maken met conflictpreventie.

De OVSE beschikt over instrumenten die specifiek tot taak hebben om opkomende spanningen en problemen vroegtijdig te signaleren. Naast de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden zijn dit de (semi-permanente) missies in een aantal individuele landen van de OVSE. De goede ervaringen die met beide zijn opgedaan lijken ook bruikbaar in andere delen van de wereld.

Het Instituut Clingendael heeft op verzoek van Buitenlandse Zaken een methodologie ontwikkeld, het *Conflict and Policy Assessment Framework* (CPAF). Deze methodologie besteedt niet alleen aandacht aan oorzaken, *triggering factors* en *mobilizing factors*, maar ook aan de responskant als follow-up van een mogelijk waarschuwingssignaal. De CPAF zal – bij wijze van pilot project – worden uitgetest in relatie tot enkele (ontwikkelings)landen. Eind 2001 vindt eerst een workshop op het ministerie plaats. De keuze van het land staat nog niet vast. In 2002 zal de CPAF op een beperkt aantal posten met uiteenlopende conflictsituaties worden uitgetest.

4.3 Coherentie

De multicausaliteit en de multidimensionaliteit van conflicten zoals boven geschetst vragen om complexe antwoorden. Het conflictpreventiebeleid van de regering behelst het streven met een coherente inzet van uiteenlopende beleidsinstrumenten – ontwikkelingssamenwerking, politieke, economische, financiële en eventueel militaire middelen – de mogelijkheden voor interne vrede te vergroten en de kans op gewelddadige conflicten binnen landen te verkleinen. De mix is afhankelijk van de aard en de fase van het conflict. Een brede geïntegreerde aanpak geldt zowel op nationaal als op internationaal niveau. Daar heeft Nederland met succes in multilaterale fora voor gepleit, zoals tijdens het lidmaatschap van de Veiligheidsraad. Deze lijn zal worden voortgezet.

Het belang van coherentie kan worden toegelicht met een recent voorbeeld uit Macedonië. Hier wordt duidelijk geïllustreerd dat conflictpreventie in de eerste plaats coherentie dient te betekenen. De IFI's dringen aan op het terugdringen van overheidsuitgaven, op bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Tegelijkertijd wordt de regering opgeroepen meer Albanezen in overheidsdienst te nemen. Soortgelijke situaties komen elders ook voor. Nederland zal daarom voortdurend aandringen op grotere coherentie.

4.4 Coördinatie

Coherentie is belangrijk, maar coördinatie ook. Voor de structurele en operationele preventie van *complex political emergencies* is een brede internationale inspanning nodig. Nederland hecht daarom groot belang aan samenwerking met anderen, met name via multilaterale kaders. In ad hoc coalities zoals Utstein of het Human Security Network waarin wordt samengewerkt niet alleen met Canada en Noorwegen, maar ook met landen uit andere delen van de wereld, komen een aantal aspecten van conflictpreventie aan bod.

De Veiligheidsraad speelt een cruciale rol zowel bij het voorkomen als het beheersen van conflicten. Binnen de EU vindt steeds meer Europees overleg over VR-zaken plaats, waardoor wij toch een invloedskanaal behouden. Zowel op het terrein van het buitenlands beleid als op het OS-front zet Nederland zich in voor betere internationale coördinatie. Dit geldt niet alleen voor internationale organisaties, maar ook voor politieke actoren.

4.5 Regionale benadering

Hoewel het gaat om overwegend intrastatelijke conflicten, moet worden geconstateerd dat dit soort conflicten zich vaak als een olievlek naar omliggende landen verspreidt. Het probleem werkt in beide richtingen: een land in de greep van een burgeroorlog heeft de neiging vluchtelingen maar ook gewapende groepen naar buurlanden te exporteren. Machts-groeperingen in de buurlanden zien op hun beurt in het conflict een kans hun invloed uit te breiden bijvoorbeeld door één van de strijdende partijen te steunen. Het gebied van de Grote Meren, dat een buitengewoon complexe interactie tussen intrastatelijke en interstatelijke tegenstellingen laat zien, is hier een duidelijk (maar niet het enige) voorbeeld van.

Gelet op de geschetste «olievlekmechanismen» is het van belang om in internationale fora een gezamenlijke en coherente benadering ten aanzien van een regio als geheel te ontwikkelen. Dit geldt in het bijzonder voor de conflictgebieden van de Grote Meren, West-Afrika, de Hoorn van Afrika, de Balkan en de Kaukasus. Ook regionale organisaties waar het strijdtooneel onder valt (bijvoorbeeld ECA, OAE, ECOWAS, SADC etc) hebben een belangrijke rol te spelen, al kan het lidmaatschap van landen die belangen hebben bij de uitkomst van de strijd hun mogelijkheden soms belemmeren. Met betrekking tot Afrika kan aansluiting worden gezocht bij het *New African Initiative* dat werd gelanceerd op de OAE top in juli jl. Het NAI, een Afrikaans initiatief) is gebaseerd op een bondige analyse van de oorzaken van de problemen in Afrika zoals slecht leiderschap, corruptie, conflicten. De doelstellingen zijn consistent met de zeven internationaal overeengekomen doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking. Het belang van sterke Afrikaanse staten wordt onderkend.

De verstremgeling van uiteenlopende economische, politieke en militaire relaties in een regionale organisatie kan een bijdrage vormen aan het voorkomen van conflicten. Samenwerkingsverbanden zoals de EU, de OVSE, de Raad van Europa dragen bij aan het creëren en versterken van veiligheidsarchitectuur. Anders dan in Europa zijn de regionale organisaties in de meeste andere delen van de wereld nog relatief zwak gestructureerd. Nederland streeft (voornamelijk in EU-kader), maar soms ook bilateraal, via technische en financiële ondersteuning naar versterking van regionale structuren zoals de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE, in de komende periode te vervangen door de Afrikaanse Unie) en van subregionale organisaties zoals de *Southern African Development Community* (SADC) en de *Economic Community of West-African States* (ECOWAS). Deze hebben een mandaat op het vlak van conflictpreventie maar beschikken niet zonder meer over voldoende capaciteit om dat mandaat met succes uit te voeren. Onvoldoende unaniem draagvlak van de leden en onderlinge concurrentie tussen de leden spelen de daadkracht van deze organisaties nogal eens parten. Er zijn echter ook positieve voorbeelden, zoals de constructieve en centrale rol die de OAE in het conflict tussen Ethiopie en Eritrea heeft gespeeld.

De Economische Commissie voor Afrika (ECA) – de regionale organisatie van de Verenigde Naties voor economische samenwerking en ontwikkeling in Afrika – is duidelijk minder gepolariseerd. De ECA is op de goede weg met interne hervormingen en kan via haar mandaat op economisch en ontwikkelingsvlak een belangrijke rol in conflictpreventie spelen. Eén van die mogelijkheden betreft een rol in de uitvoering van het hierboven genoemde *New African Initiative* dat, aan de hand van voorstellen van enerzijds Zuid-Afrika, Nigeria en Algerije, en anderzijds Senegal, onlangs is geformuleerd en door de staatshoofden van de OAE als basis voor ontwikkeling is aanvaard.

Met de EU-partners moedigt Nederland (sub)regionale organisaties aan hun capaciteit tot het voorkomen en beheersen van conflicten te

versterken Eventuele militaire inspanningen kunnen worden gesteund met middelen uit het Vredesfonds. Het aanmoedigen van regionale organisaties mag overigens geen alibi zijn voor landen uit andere werelddelen om niets te doen. Regionale capaciteiten schieten vaak nog tekort. Nauwe samenwerking tussen (sub)regionale organisaties en de VN is van belang, evenals tussen de lidstaten, bilaterale donoren en politieke actoren. De taakverdeling tussen de VN en (sub)regionale organisaties verschilt per regio.

4.6 Samenwerking met het maatschappelijk middenveld

De Regering hecht grote waarde aan samenwerking met niet-gouvernementele organisaties, zoals tot uiting komt in de recent aan de Tweede Kamer aangeboden beleidsnotitie «Civil Society en Structurele Armoedebestrijding» (kamerstuk 27 433, nr. 3). De inspanningen van overheden en NGO's vullen elkaar op velerlei wijze aan. Er is een grote mate van complementariteit. Zo beschikken regeringen en intergouvernementele organisaties over meer (machts)middelen. Zij kunnen teruggrijpen op internationale verdragen, zij kunnen politieke en economische pressie uitoefenen. Het grote nadeel is dat zij vaak slechts toegang hebben tot één van de strijdende partijen, namelijk de regering van het conflictland. Deze regering zal vaak contacten met niet-statelijke actoren ontmoedigen, omdat dit een erkenning inhoudt en deze actoren een bepaalde status geeft. Niet-gouvernementele organisaties beschikken via hun lokale counterparts dikwijls over aanvullende kennis van de achtergronden van het conflict, kennen de actoren, hebben toegang tot het maatschappelijk middenveld en tot de mensen die dreigen het slachtoffer van het conflict te worden. Bovendien worden NGO's vaak als minder bedreigend door de strijdende partijen ervaren, juist omdat zij niet over machtsmiddelen beschikken. Een multi-track benadering waarin op verschillende niveaus wordt gewerkt aan vreedzame oplossingen van geschillen is een aanpak die de Regering onderschrijft. Daarom is het streven erop gericht de informatie waarover de Nederlandse NGO's via hun counterparts beschikken en de kennis die zij hebben opgebouwd over conflictpreventie en conflict-situaties beter te benutten. Hiervoor is een regulier overleg tussen het Ministerie en NGO's ingesteld. Al naar gelang de behoefte zullen specifieke landen of regionale groepen worden gevormd, zoals nu al het geval is voor het Grote Meren gebied. Het belang dat Nederland hecht aan NGO inspanningen komt tot uiting niet alleen in de subsidiering van een breed scala aan projecten, maar bijvoorbeeld ook in het feit dat Nederland een project steunt gericht op de identificatie van best practices van NGO's in (pre-) conflictsituaties.

In Nederland is al sprake van een zekere infrastructuur voor conflictpreventie, niet alleen bij het Ministerie, maar ook daarbuiten. Verschillende NGO's – en dat beperkt zich niet alleen tot de vredesbewegingen zoals IKV en Pax Christi, maar betreft ook humanitaire hulporganisaties en NGO's die zich met duurzame ontwikkeling bezighouden – hebben ervaring met het werken in conflictsituaties en het werken aan (het voorkomen van) conflicten. Ook in academische kringen is expertise te vinden op het terrein van conflictpreventie. Eén van de doelstellingen van het regulier overleg tussen NGO's, wetenschappelijke instituten en het Ministerie is het leren van elkaars ervaringen en het vergroten van de expertise.

4.7 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Internationaal opererende bedrijven zijn één van de schakels naar de wereldmarkt. Grote, publiek genoteerde bedrijven zoals Shell en de Beers bleken gevoelig voor internationale druk en de oproep tot maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen gaat de aandacht tot nu toe

voornamelijk uit naar het veiligstellen van mensenrechten, arbeidsomstandigheden en bescherming van het milieu, niet naar het gedrag van ondernemingen in conflictsituaties. Bedrijven en met name multinationals die opereren op de terreinen van defensie, natuurlijke hulpbronnen en infrastructuur kunnen een rol spelen bij de oorzaken van conflicten. Het bedrijfsleven dient scherper te analyseren welke effecten bepaalde acties kunnen hebben en in te spelen op mogelijkheden om partnerships te vormen met civil society en overheden gericht op het voorkomen van conflicten. In de dialoog over maatschappelijk ondernemen die met het bedrijfsleven en VNO/NCW plaatsvindt zal hiervoor aandacht worden gevraagd. Een apart agendapunt zal de «ontvoeringseconomie» in landen zoals Colombia en Tsjetsjenië zijn. Ondernemingen verzekeren zich tegen het betalen van losgeld, iets waar de strijdende partijen dankbaar gebruik van maken.

Nederland maakt deel uit van de *Conflict Prevention and Development Cooperation Network* van de DAC. In dit forum is eind mei 2001 besloten een aparte werkgroep in te stellen over het bedrijfsleven en conflicten om een strategie te ontwikkelen om deze problematiek aan te pakken. Nederland zal deel uitmaken van deze werkgroep. Multinationals en grote ondernemingen zijn gevoelig voor de publieke opinie en voor druk van de kant van de aandeelhouders. Veel problematischer zijn de minder zichtbare kleine bedrijven en tussenpersonen en de financiële netwerken daaromheen. Oplossingen voor dit probleem lijken vooralsnog niet voorhanden.

5. Instrumenten

5.1 Armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling

Ontwikkelingssamenwerking zoals dat nu vorm krijgt in breed opgezette armoedebestrijding met aandacht voor goed bestuur en goed beleid, is bij uitstek het instrument van structurele preventie. Armoede en ongelijkheid maken samenlevingen extra kwetsbaar voor geweld. Die kwetsbaarheid wordt versterkt als de instituties waarop de samenleving rust zwak zijn. Armoede, extreme ongelijkheid, het ontbreken van een sociaal-economische perspectief, de afwezigheid of het niet functioneren van instituties waar geschillen en grieven worden geadresseerd zijn destabiliserende factoren. Evenals conflicten is armoede multidimensioneel van aard. Armoede betekent niet alleen een gebrek aan inkomen, maar ook onvoldoende toegang tot productiemiddelen, gebrek aan politieke zeggenschap en ontoereikende toegang tot sociale voorzieningen en gaat vaak samen met weinig respect voor mensenrechten. De economische en sociale aspecten van armoede wortelen in de politieke dimensie van armoede: het gebrek aan zeggenschap, het gebrek aan participatie. Het niet in staat zijn gebruik te maken van elementaire burger- en politieke rechten blokkeert de toegang tot sociale en economische rechten. Armoedebestrijding is *empowerment* van de armen waardoor zij van deze rechten gebruik kunnen maken. Over deze definitie van armoedebestrijding bestaat internationaal consensus. UNDP verwoordt dit in het Human Development Report uit 2000. De overheid draagt de eerste verantwoordelijkheid voor *empowerment* door goed bestuur te bevorderen alsmede te streven naar een inclusieve democratie. Als een overheid niet in staat is of niet de politieke wil heeft om deze verantwoordelijkheid te dragen dan dreigt het gevaar dat een land afglijdt naar een gewelddadig conflict. Een overheid moet verantwoording afleggen aan de bevolking en transparant en effectief zijn.

Openbare instituties zijn de middelen om beleid uit te voeren. Partijdigheid en corruptie in die instituties die verantwoordelijk zijn voor de toedeling van openbare middelen en voor sociale dienstverlening ondermijnt de geloofwaardigheid van de overheid. Institutionele ontwikkeling,

het versterken van de capaciteit van openbare instanties om hun kerntaken doelmatig en non-discriminerend uit te voeren draagt bij aan conflictpreventie.

Vanuit Ontwikkelingssamenwerking wordt op verschillende niveaus een belangrijke bijdrage geleverd aan conflictpreventie. Bij de keuze van landen waarmee een langdurige structurele OS-relatie bestaat is de kwaliteit van beleid en bestuur, naast de mate van armoede en de financieringsbehoefte, zoals bekend als één van de voorwaarden gehanteerd. Daarbij wordt de kwaliteit van beleid en bestuur niet als een statisch gegeven beschouwd, maar als een proces waarvoor het ontvangende land primair de verantwoordelijkheid draagt. Nederland kan en wil die verantwoordelijkheid niet overnemen, maar assisteert waar nodig op het vlak van institutionele opbouw en in die sectoren waarin het ontvangende land het meest behoefte heeft aan hulp. Zo worden de voorwaarden geschapen voor grotere stabiliteit en voor vermindering van armoede en ongelijkheid. De kwetsbaarheid voor de escalatie van conflicten wordt daardoor kleiner.

In een aantal extra kwetsbare landen wordt op een meer rechtstreekse wijze aan conflictpreventie bijgedragen. In Sri Lanka steunt Nederland een programma van rehabilitatie en verzoening, in Macedonië is de hulp voor een belangrijk deel rechtstreeks gericht op verbetering van de inter-ethnische verhoudingen. Begin september heeft tweede ondergetekende tijdens een bezoek aan dat land bovendien ter ondersteuning van het vredesproces besloten de bilaterale hulp voor dit en komende jaren te verdubbelen.

Ook in andere landen waarmee een structurele bilaterale OS-relatie bestaat wordt de hulp rechtstreeks ingezet ter versterking van de interne stabiliteit. Zo wordt in Uganda op verzoek van dit land de juridische sector gesteund en draagt Nederland in Indonesië bij aan de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. In Tanzania wordt de lokale bestuurscapaciteit en het proces van decentralisatie gesteund, in Bolivia ligt een extra accent op participatie van de bevolking in de besluitvorming op lokaal niveau.

Met dergelijke programma's, maar elders ook op meer indirecte wijze – in het onderwijs, de gezondheidszorg of middels economische programma's – wordt de bilaterale hulp ingezet op een wijze die belangrijke oorzaken van conflicten dempt. Mede met dat doel heeft de regering voorgesteld Rwanda toe te voegen aan de lijst van landen waarmee een structurele OS-relatie bestaat.

Dan zijn er nog de 19 landen op de zogenoemde GMV-lijst. Hier is de hulp exclusief gericht op bevordering van goed bestuur en mensenrechten en ter ondersteuning van vredesopbouw. In deze landen kan op overheidsniveau worden samengewerkt al naar gelang de situatie in het land ligt het accent in de samenwerking op één of meerdere deelterreinen van goed bestuur of, zoals het geval is in Cambodja, op vredesopbouw. Het versterken van goed bestuur draagt bij aan het creëren van een klimaat waarin de kans op gewelddadige conflicten kleiner wordt en fundamenten worden gelegd voor een inclusieve ontwikkeling.

Daarnaast ondersteunt Nederland in een aantal andere landen activiteiten gericht op naleving van de mensenrechten en vredesopbouw. Die steun verloopt echter niet via overheden, maar via NGO's en multilaterale kanalen.

Ook de door Nederland gesteunde multilaterale organisaties dragen bij aan conflictpreventie. Deze organisaties kunnen een belangrijke rol spelen in het gestructureerd overleg op het hoogste niveau en zodoende bevorderen dat deze landen een strategische visie voor de lange termijn ontwikkelen waarin een verbinding wordt gelegd tussen politiek en economisch beleid. In lijn met de groeiende internationale consensus ter zake hanteert Nederland een brede multidisciplinaire benadering t.a.v. armoedebestrijding. Bij het opstellen van *Poverty Reduction Strategy Papers*

(PRSP's) staat de consultatie van maatschappelijke groeperingen centraal, hetgeen leidt tot dialoog en consensus building en dus een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van conflicten. In Rwanda is het PRSP proces wel het voornaamste middel van verzoening genoemd.

Een belangrijk deel van de Nederlandse hulp – tussen de 20 en 25% van de begroting – wordt besteed via NGO's. Versterking van de *civil society* in ontwikkelingslanden levert niet alleen een onmisbare bijdrage aan rechtstreekse armoedebestrijding – NGO's beschikken niet zelden over mogelijkheden die overheden moeten ontberen – maar zorgt ook voor de broodnodige *checks and balances* die een voorwaarde zijn voor pluriformiteit en interne stabiliteit.

Werd er enige jaren geleden nog onvoldoende stil gestaan bij de onbedoelde negatieve effecten die ontwikkelingssamenwerking kan hebben op een (latent) conflict, nu is het besef gegroeid dat OS op het terrein van conflictpreventie een meer pro-actieve rol kan spelen. Het ontwikkelen van een strategie voor een conflictgevoelige omgeving, het selecteren van de juiste programma's en activiteiten en het monitoren van hun impact op het conflictpotentieel vereist een inzicht in het voortdurend veranderende conflict. Bijvoorbeeld op het terrein van *Civil Service Reform* moet het gevaar onderkend worden dat bepaalde sectoren in de knel komen of dat de hervormingen leiden tot ontslagen, hetgeen destabiliserend kan werken. Deze mogelijke effecten dienen van tevoren te worden ingeschat. Door middel van een *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA) wordt, voordat een project of programma van start gaat, nagegaan welk positief of negatief effect dit kan hebben op het conflict(potentieel). Dit instrument kan een rol spelen bij individuele activiteiten in potentiële conflictgebieden. De PCIA methodologie, zoals ontwikkeld door de International Development Research Centre (IDRC) in samenwerking met International Alert, FEWER en Saferworld, zal nader worden onderzocht op bruikbaarheid voor Nederland.

5.2 Goed bestuur, democratie en mensenrechten

Bevordering van goed bestuur, democratie en de naleving van de mensenrechten inclusief de bescherming van minderheden zijn centrale elementen in elke conflictpreventiestrategie. Zoals reeds aangegeven werken slecht functionerende, ondemocratische staatsstructuren op vele manieren het ontstaan van conflicten in de hand. Democratische processen scheppen een kader om belangentegenstellingen binnen een samenleving vreedzaam op te lossen en bieden – in beginsel – achtergestelde groeperingen een kans op te komen voor een verbetering van hun positie. Goed bestuur betekent onder meer dat de macht over het staatsapparaat niet wordt misbruikt om economische voordelen naar de eigen gelederen te sluizen. Goed bestuur betekent participatie, het betrekken van *civil society* in besluitvormingsprocessen. Uit onderzoek van de Wereldbank naar de kans dat zich een gewelddadig conflict zal voordoen blijkt dat politieke liberalisering meer nog dan economische groei een factor van betekenis is bij het voorkomen van conflicten. In de notitie Mensenrechtenbeleid van mei 2001 werd het verband tussen schendingen van de mensenrechten en conflicten reeds uitgewerkt. Mensenrechtenschendingen zijn een duidelijke indicator van spanningen binnen een samenleving die zich op gewelddadige wijze kunnen ontladen. Het verschijnsel van autoritaire staten die zich misdragen tegen hun burgers is lange tijd een kernzorg van het mensenrechtenbeleid geweest. Dit probleem behoort zeker niet tot het verleden, maar het zijn de groot-scheepse schendingen van de mensenrechten in door burgeroorlogen geteisterde landen die de afgelopen jaren grote afschuw opriepen. Massaslachtingen waren daarbij geen uitzondering. Opkomen voor de mensenrechten en het beteugelen van conflicten gaan dan vaak ook hand in hand.

In verscheurde samenlevingen kunnen mensenrechten en democratie niet los worden gezien van de verhoudingen tussen de bevolkingsgroepen. Bij de bevordering van democratie en mensenrechten zal dan ook meer aandacht worden besteed aan de bescherming van minderheden en hun participatie in politieke structuren op zowel landelijk als lokaal niveau. In landen waar zich etnische tegenstellingen voordoen, dient men terughoudend te zijn met de toepassing van het principe van *winner-take-all*. En stelsel van machtsdeling met waarborgen voor minderheden zal meer voor de hand liggen. Tevens is het van belang in een vroeg stadium een dialoog tussen de bevolkingsgroepen aan te moedigen en tussen overheid en diverse maatschappelijke geledingen. In dit verband kunnen de processen gericht op het gezamenlijk opstellen van een *Poverty Strategy Reduction Paper* (PRSP) een belangrijke rol vervullen in deling van macht en toedeling van overheidsmiddelen.. In landen van Midden- en Oost-Europa is bemiddeling tussen minderheden en overheid waarbij zaken als het gebruik van eigen taal in onderwijs en in contacten met de overheid aan bod komen met succes toegepast door de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE. Ook de Raad van Europa, met name met de uitwerking van het Kaderverdrag Nationale Minderheden, speelt een toenemende rol op dit terrein. In het licht van de positieve ervaringen die met de functie van HCNM in OVSE-kader zijn opgedaan, zal Nederland de mogelijkheid nagaan om in OAE-verband ten behoeve van Afrika een vergelijkbare functionaris in te stellen. De Regering is bereid een dergelijk project financieel en technisch te ondersteunen.

5.3 Hervormingen van de veiligheidssector

Nauw verwant met het belang dat wordt gehecht aan goed bestuur, democratisering en conflictpreventie is de toenemende internationale aandacht voor hervorming van de veiligheidssector, met name voor de cruciale rol van civiele controle en zeggenschap met betrekking tot militaire zaken. Deze sector beperkt zich niet tot de strijdkrachten en de politie, maar omvat ook justitie, strafrecht, gevangeniswezen en alle instituties die hierop toezicht houden. Nederland ondersteunt op dit vlak reeds een reeks van activiteiten in Midden en Oost Europese landen, maar via OS ook in Indonesië en Rwanda. Het onvermogen om geschillen op vreedzame wijze op te lossen, het gebrek aan legitimiteit en capaciteit van de staat leiden ertoe dat strijdkrachten waaronder politie en veiligheidsdiensten gebruikt worden om de ontwikkeling van representatieve politieke systemen te dwarsbomen, waardoor de veiligheid van het individu verder wordt uitgehold. De Nederlandse aandacht voor de goed bestuursaspecten binnen de veiligheidssector sluit aan bij de toenemende nadruk op het belang van *Public Expenditure Reviews* en het transparanter maken van de militaire uitgaven om daarmee meer greep te krijgen op de defensiebegroting.

Demobilisatie, ontwapening en re-integratie (DDR) neemt een bijzondere plaats in binnen de veiligheidssector. Hoewel DDR programma's in een post-conflictsituatie plaatsvinden hebben zij ook duidelijk een preventieve werking, in die zin dat ontwapening en integratie van potentieel destabiliserende elementen bijdraagt aan het voorkomen dat het geweld weer oplaait. Tweede ondergetekende heeft dan ook toegezegd een maximale inspanning te willen leveren voor DDR programma's in Afrika.

5.4 Diplomatie

De meer korte termijn operationele vorm van preventie kan uiteenlopende activiteiten omvatten. Het begrip preventieve diplomatie werd al in «*An Agenda for Peace*» geïntroduceerd. Preventieve diplomatie strekt zich uit tot het bevorderen van dialoog en onderhandelingen, het sturen van speciale vertegenwoordigers door de SGVN of door regionale organisa-

ties als de EU, de OVSE of de OAE. Nederland draagt bij aan het Trust Fund for Preventive Action dat de SGVN meer financiële armslag biedt voor het uitvoeren van dergelijke missies. De belangrijke preventieve rol van de Hoge Commissaris inzake de Nationale Minderheden mag zeker genoemd worden. Nederland steunt het EU beleid inzake het afvaardigen van «Speciale Vertegenwoordigers» in specifieke situaties, zoals naar het gebied van de Grote Meren, de Balkan en het Midden Oosten.

De Regering geeft maximale steun aan onderhandelingsprocessen, niet alleen politiek maar ook financieel uit OS-middelen. Voorbeelden zijn de Inter-Congolese dialoog, Arusha-onderhandelingen inzake Burundi, IGAD met betrekking tot Soedan.

Soms is het nodig diplomatie kracht bij te zetten met economische maatregelen, bijvoorbeeld sancties. Ook het dreigen met de inzet van militaire middelen is een mogelijk drukmiddel. Zoals Kofi Annan eens stelde: «*You can do a lot with diplomacy, but of course you can do a lot more with diplomacy backed up by firmness and force.*»

5.5 Observatiemissies, «preventive deployment»

Observatiemissies doen zich in vele gedaanten voor en moeten worden gezien als een verlengstuk van preventieve diplomatie. Dit soort missies kunnen variëren van enkele dagen, zoals de bezoeken van EU-ambassadeurs aan de Molukken, tot vele jaren zoals de missies in OVSE-kader. In VN-verband worden ook militaire observatiemissies opgezet, in feite lichte vredesoperaties. De aanwezigheid van buitenlandse waarnemers (civiel of militair) kan – soms – matigend werken. *Preventive deployment* van een volwaardige vredesmacht gaat nog een stap verder. Deze constructie is slechts een paar keer toegepast. Het bekendste voorbeeld is UNPREDEP, de VN-vredesoperatie die destijds in Macedonië was opgezet om *spill over* van het geweld uit de rest van voormalig Joegoslavië te voorkomen. Deze vredesmacht werd voortijdig opgebroken, omdat China de voortzetting ervan blokkeerde vanwege de erkenning door het FYROM van Taiwan. In zijn conflictpreventierapport vestigt de SG/VN de aandacht op de mogelijkheid van *preventive deployment* om horizontale of verticale escalatierisico's tegen te gaan.

5.6 Sancties

Positieve dan wel restrictieve economische maatregelen, *carrots and sticks* zo men wil, kunnen de diplomatieke inspanningen kracht bij zetten. Positieve maatregelen kunnen betrekking hebben op zaken als handelspreferenties, hulp, kredieten. Bij restrictieve stappen gaat het vooral om sancties, economisch en anderszins, maar ook om opschortingsclausules in de samenwerkingsakkoorden die de EU aangaat, zoals in het Cotonou verdrag.

Sancties (economische of anderszins) zijn een belangrijk drukmiddel. Sancties kunnen als strafmaatregel worden ingesteld, maar ook gericht zijn op gedragsverandering. Zij kunnen het karakter van een waarschuwing hebben aan het adres van machthebbers die zich misdragen en onderdeel zijn van een preventieve strategie. Daarnaast kunnen sancties tijdens een conflict ook dienen om één of meer partijen de middelen te ontfemen om de gevechten voort te zetten. Een wapenembargo is daar het meest voor de hand liggende voorbeeld van. Maar de financieringsbronnen van de strijdende partijen zijn niet minder relevant: diamanten, mineralen, olie, tropisch hardhout, papaver- en cocaculturen. Het zal duidelijk zijn dat ten aanzien van krijgsheren die in de eerste plaats op economisch voordeel uit zijn, de mogelijkheden van diplomatie en onderhandelingen op grenzen stuiten. In dergelijke situaties kunnen sancties tegen de rebellen en/of steun aan de legitieme regering (voor zover aanwezig) de meer aangewezen weg zijn. De vele soorten sancties zijn

reeds besproken in de nota ter zake die de Kamer in november 2000 toeging. Voorbeelden zijn een reisverbod voor de betrokken leiders en hun handlangers en het bevriezen van hun banktegoeden. Voorts wordt gewerkt aan een internationaal systeem om de diamanthandel transparanter te maken en certificaten van origine in te voeren (Kimberley proces). De Regering ondersteunt dit krachtig.

5.7 Wapenstromen

De beschikbaarheid van kleine wapens kan tot de *aggravating factors* worden gerekend, niet tot de oorzaken van conflicten. Massaslachtingen met uiterst primitieve wapens en werktuigen zijn geen uitzondering. Het zal duidelijk zijn dat de gemakkelijke verkrijgbaarheid van wapens – groot en klein – geweldsescalatie in de hand werkt. Wapens betekenen een aanzienlijke uitbreiding van de politieke en persoonlijke opties. Een politiek en sociaal instabiel klimaat genereert een vraag naar wapens, een vraag die toeneemt naarmate de beschikbaarheid groter is. Het indammen van wapenstromen naar conflictgebieden is dan ook essentieel, evenals het reguleren van het bezit van kleine wapens.

De resultaten van de VN-conferentie over kleine wapens in juli 2001 gingen minder ver dan Nederland en zijn EU-partners hadden gewenst. Niettemin biedt het Actieprogramma dat door de conferentie werd aangenomen goede aanknopingspunten voor verder werk op dit terrein. De Regering zal zich actief blijven inzetten om kleine wapens verder aan banden te leggen. Naar aanleiding van de VN-conferentie zal worden bezien welke additionele NGO-projecten kunnen worden gefinancierd. Nederland steunt reeds activiteiten die gericht zijn op de bewustwording van de gevaren van kleine wapens en projecten die in het teken staan van *weapons for development*. Daarnaast wordt in EU kader aandacht gevraagd voor de rol die Midden- en Oost-Europese landen spelen bij de wapenhandel naar spanningsgebieden. Nederland zal zijn restrictieve exportbeleid voortzetten. In veel conflictsituaties is een wapenembargo, bij voorkeur in VN-verband, een voor de hand liggende maatregel. Maar het instrument van het wapenembargo moet men ook weer niet blind toepassen. Het is uiteraard niet de bedoeling het voor een legitieme regering onmogelijk te maken zich tegen rebellen te weren die in feite alleen erop uit zijn zich de rijkdommen van het land toe te eigenen.

5.8 Local capacities for peace

5.8.1 Partnerships

Het ondersteunen van vredeskrachten binnen een samenleving (*local capacities for peace*) is een waardevolle bijdrage aan structurele preventie. Het belang van partnerships met verschillende civil society groeperingen, zoals vakbonden, vrouwengroepen, jongerenorganisaties, vredesorganisaties, verenigingen van journalisten, kerkelijke organisaties, religieuze leiders wordt onderschreven. Deze organisaties worden direct gesteund of via Nederlandse en internationale NGO's.

5.8.2 Vrouwen en conflict

Naar aanleiding van de internationale afspraken die zijn gemaakt tijdens de Vierde Wereldvrouwenconferentie in Beijing in 1995, de Speciale Zitting van de VN «Vijf jaar na Beijing» in juni 2000 en in resolutie 1325 van de Veiligheidsraad, *Women, Peace and Security* die op 31 oktober 2000 werd aangenomen, besteedt de Regering speciale aandacht aan de positie en de actieve bijdrage van vrouwen de preventie en oplossing van conflicten. Zo wordt bijgedragen aan versterking van genderdeskundigheid en de genderfondsen van OVSE/ODIHR. Sinds medio 2000 is hier een

Nederlandse genderexpert gedetacheerd. In de Raad van Europa zal Nederland de komende jaren de aandacht voor de rol van vrouwen in pre- en post-conflictsituaties en gewapende conflicten helpen bevorderen. De VN-organisatie UNIFEM, waarvan Nederland de grootste donor is, speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen van internationaal beleid op dit terrein aan de hand van innovatieve proefprojecten op het terrein van conflictpreventie en vredesopbouw in bijvoorbeeld Liberia, Ethiopië, Eritrea, Burundi en Rwanda. Nederland heeft de samenwerking met UNIFEM en Nederlandse en internationale NGO's op het gebied van vrouwen en conflictpreventie versterkt. In dit kader wordt lastens OS-middelen een omvangrijke bijdrage verstrekt (NLG 4,6 mln voor de komende vier jaar) aan het «Women Peacemakers Programme» van de NGO «International Fellowship for Reconciliation» die haar hoofdkwartier in Nederland heeft. De SG/VN zal in het najaar een rapport uitbrengen over de uitvoering van VN-resolutie 1325. De aanbevelingen daarin zullen een belangrijke rol spelen bij de verdere vormgeving van het Nederlandse beleid ter bevordering van de rol van vrouwen op het gebied van conflictpreventie.

5.8.3 Media

De macht van de media in het aanwakkeren van conflicten door halve waarheden te verkondigen en propaganda te verspreiden werd voor het eerst heel duidelijk in Rwanda waar Radio Mille Collines een haatcampagne op touw had gezet die ocriep tot genocide. Maar ook in de Balkan hebben de media een negatieve rol gespeeld. In gespannen situaties verkoopt conflict beter dan samenwerking of pogingen om vrede te stichten. In de berichtgeving gaat de aandacht uit naar onverzoeelijke tegenstellingen, extreme standpunten en opruiende taal. Anderzijds kunnen de media een belangrijke matigende rol spelen en vijandbeelden helpen doorbreken. Alleen al het verspreiden van objectieve, feitelijk juiste informatie kan van grote betekenis zijn. Zo is met middelen uit ontwikkelingssamenwerking het voortbestaan van onafhankelijke media in de FRJ gesteund in het Milosevic tijdperk. Maar ook amusements- en discussieprogramma's op radio en televisie, soap opera's, video's en films en zelfs toneel kunnen worden ingezet om verzoeningspogingen te ondersteunen en oorzaken van conflicten te adresseren. Daarom ondersteunt OS mediaprojecten. In Soedan wordt een radioprogramma van de Soedanese Raad van Kerken gesteund die objectieve informatie verspreidt. In Angola wordt door middel van video's en theater getracht spanningen tussen ontheemden en de inwoners van dorpen waar zij zijn neergestreken te reduceren. Voorts subsidieert OS een zeer populair televisieprogramma voor kinderen in Macedonië. «Nashe Maalo» (Onze Buurt) beoogt kinderen en hun ouders een beter beeld te geven van hun burens die tot een andere etnische groepering horen. Een ander project betreft de opstelling van een handleiding voor het opzetten van radioprogramma's e.d. in (potentiële) conflictgebieden om de *do's* en de *dont's* boven water te krijgen. Media blijven dan ook een belangrijk aandachtspunt in het kader van conflictpreventie.

6. Organisatorische en financiële aspecten

6.1 Organisatorische aspecten

Conflictpreventie wordt terecht als een kerntaak van het buitenlandse beleid in brede zin gezien. Veel aspecten van dit buitenlandse beleid zijn op conflictpreventie gericht zonder tot nu toe expliciet zo te zijn benoemd. De tijdens de Herijking ingezette ontschotting binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft al vruchten afgeworpen. De buitenlandse beleid en de OS kant sluiten veel nauwer op elkaar aan, zoals blijkt uit de Afrika

notitie van 1999 (kamerstuk 26 200V,nr.88) en de pas aangeboden notitie inzake het Grote Merenbeleid (kamerstuk 25 098, nr.17), in het Balkan beleid en de notitie Mensenrechten. Dit maakt het mogelijk een breed scala van relevante instrumenten en expertise te betrekken bij de aanpak van de problematiek. Het mainstreamen van conflictpreventie blijft onverminderd aandacht vragen. De eerder genoemde *Conflict and Policy Assessment Framework* zal hier een bijdrage aan kunnen leveren. Ook in OESO/DAC verband wordt gezocht naar mogelijkheden om conflictpreventie beter in te vlechten.

Eerste ondergetekende heeft een coördinerende en integrerende rol ten aanzien van alle aspecten van het buitenlands beleid. De huidige structuren voldoen. Er is geen behoefte aan nieuwe interdepartementale mechanismen. Met Defensie is er reeds een nauwe samenwerking. De samenwerking met andere vakdepartementen is eveneens van groot belang als het gaat om zaken zoals politie-inzet en (weder)opbouw van het justitieel apparaat. Voorts is er structureel en adhoc overleg met Nederlandse en internationale NGO's. Ook neemt Nederland deel aan internationale netwerken op het terrein van preventie met bilaterale donoren en multilaterale organisaties.

6.2 Financiële middelen

Zoals eerder geschetst is draagt direct of indirect de gehele OS-inzet (2001: Nlg. 8.2 miljard) bij aan structurele conflictpreventie. De OS-hulp aan de Palestijnse gebieden en in de Balkan kan bijvoorbeeld beschouwd worden als een specifieke bijdrage aan het vredesproces.

Uit begrotingsartikel 09.03 (2001: Nlg. 206 miljoen) kunnen activiteiten op het terrein van conflictpreventie worden gefinancierd die passen in het Nederlandse OS-beleid. De 20 samenwerkingslanden en de GMV landen beschikken over een gedelegeerd budget waaruit zij conflictpreventie-activiteiten kunnen financieren. Uit de centrale middelen kan via non-gouvernementele en multilaterale kanalen worden bijgedragen aan preventieve activiteiten in andere delen van de wereld, met een belangrijke concentratie op Afrika. Bijdragen worden verleend aan land- en regio- overstijgende projecten zoals onderzoeksprojecten, het UN Trust Fund for Preventive Action, een project om de best practices in kaart te brengen van NGO's die zich bezighouden met conflictpreventie, een onderzoek naar de rol van het bedrijfsleven in conflictsituaties, kleine wapenprojecten. Ook worden hieruit IDEA en het Institute for Multiparty Democracy gesteund.

Aan de non-ODA-kant zijn met name de MATRA- (2001: Nlg. 96 miljoen) en POBB- (2001: Nlg. 27 miljoen) programma's relevant. Voorts is het Vredesfonds (2001: Nlg. 15 miljoen) in het leven geroepen voor activiteiten op het terrein van vredesopbouw en conflictpreventie die niet uit ODA middelen kunnen worden gefinancierd, voornamelijk vanwege het militaire karakter. Zulke activiteiten kunnen ook een cruciale bijdrage leveren aan conflictpreventie. Zo kan bijvoorbeeld het uitbreiden van een nationale of regionale capaciteit voor vredeshandhaving de mogelijkheid van een effectieve militaire interventie vergroten en zo een afschrikwekkende effect hebben.

Annex: landenspecifieke uitwerking

Het zal duidelijk zijn dat Nederland niet overal aanwezig kan zijn, niet in elk potentieel conflict een rol kan spelen. Conflictpreventie vergt een gedegen kennis van de lokale situatie en veronderstelt bij voorkeur de aanwezigheid van een ambassade. Hieronder volgen ter illustratie drie voorbeelden van Nederlandse inspanningen m.b.t. conflictsituaties.

Grote Merengebied

Zoals ook is aangegeven in de Grote Meren notitie, die in maart dit jaar de Tweede Kamer is toegegaan, dient de landenoverschrijdende crisis in de Grote Meren vanuit regionaal perspectief te worden opgelost. Door het ontbreken van adequate regionale structuren is de uitvoering van het beleid echter een landgebonden aangelegenheid. Nederland heeft in de Grote Meren beperkte mogelijkheden de gebeurtenissen te beïnvloeden. Alleen de Afrikaanse partijen die bij dit conflict zijn betrokken, kunnen een eind maken aan het conflict. De angel in het Grote Meren conflict is het vinden van een oplossing voor de legitieme veiligheidseisen van Rwanda waarmee ook de territoriale soevereiniteit van de DRC kan worden hersteld. Nederland is daarom van plan substantieel te gaan bijdragen aan DDR programma's in regionaal perspectief, zodra de veiligheids-situatie dit toestaat.

De inzet van Nederland in het Grote Meren gebied richt zich op dit moment met name op het ondersteunen van positieve tendensen binnen Uganda, Rwanda, de DRC en Burundi binnen bilaterale en multilaterale kaders. De belangrijkste politieke fora waar Nederland zich de laatste jaren op heeft gericht zijn de VN Veiligheidsraad en de EU. Het bilaterale beleid van Nederland is per land, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, uitgewerkt. In Rwanda en Uganda is sprake van voldoende adequate overheidsinstituten en voldoende inzichtelijk en solide sociaal-economisch beleid om structurele steun aan de regering te rechtvaardigen. Uganda staat op de 17+3 lijst en Rwanda nog op de GMV-lijst (zie para 5.1). Omdat er sinds 1994 veel is bereikt in Rwanda op het gebied van binnenlands bestuur en verzoening wil Nederland Rwanda verder helpen bij het proces van wederopbouw en ontwikkeling. Thans wordt bekeken op welke wijze de relatie tussen Nederland en Rwanda verder kan worden versterkt. De Tweede Kamer zal hierover zeer binnenkort worden geïnformeerd.

In de DRC en Burundi zijn de staatsstructuren minder sterk ontwikkeld. In deze landen voorziet Nederland geen structurele, bilaterale OS-relatie, maar zal worden doorgegaan met het verstrekken van humanitaire hulp, het ondersteunen van de Lusaka en Arusha vredesprocessen en wanneer mogelijk het inzetten op DDR-programma's. Nederland is een groot voorstander van een Regionaal Trust Fund voor het Grote Meren Gebied voor DDR, maar zal ook landenspecifieke programma's op dit terrein steunen. Zo heeft Nederland een financiële bijdrage geleverd aan het Joint Military Committee (JMC), dat op militair vlak een coördinerende rol heeft binnen het Lusaka-akkoord, en aan de voorbereidingen van de Intercongolese dialoog. De Inter-Congolese dialoog vormt de politieke component van het Lusaka akkoord en dient een forum te vormen waarbinnen de toekomstige politieke structuur van het bestuur in de DRC bediscussieerd wordt. Nederland ondersteunt verder het facilitation team van Nelson Mandela en de Implementation Monitoring Commission, dat toezicht houdt op de uitvoering van het Arusha-akkoord.

Macedonië

Conflictbeheersing in Macedonië heeft in de Nederlandse bilaterale assistentie aan Macedonië vanaf het eerste begin een rol gespeeld. Meteen na de onafhankelijkheid (1991) speelde voor Macedonië een aantal problemen. Ten eerste lag het land in een regio die op dat moment gekenmerkt werd door bijzonder hoge instabiliteit, zo niet regelrechte (burger)oorlog (Toendertijd met name Albanië aan de westgrens, Bosnië iets verder naar het Noorden.) Tevens werd het andere belangrijke buurland, de Federale Republiek Joegoslavië, getroffen door VN-sancties en

sloot buurland Griekenland de grenzen wegens een conflict over de grondwettelijke naam van Macedonië. De stabiliteit in het multi-etnische en straatarme Macedonië stond daarmee onmiddellijk op het spel, te meer daar het land vooralsnog niet in staat was om een economisch transitieprogramma met leningen van de Wereldbank en IMF te onderbouwen vanwege de achterstallige schulden die van de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië werden geërfd.

Nederland had in die periode al een speciale betrokkenheid bij Macedonië als leider van de IMF/Wereldbank-kiesgroep waar het land deel van uitmaakte. In die capaciteit besloot Nederland dat voor stabilisering van de situatie het essentieel was om in ieder geval achterstallige schulden van het land te helpen saneren. Nederland zette zich dus in voor een consortium ter afbetaling en droeg zelf bij door enerzijds een contante bijdrage van enkele miljoenen guldens te leveren, alsmede een door De Nederlandsche Bank gegarandeerde bruglening.

Vanuit algemeen buitenlands politiek oogpunt heeft Nederland steeds uitgedragen dat een stabiel en welvarend multi-etnisch Macedonië belangrijk is voor de stabiliteit van de gehele regio. De opbouw van het Nederlandse bilaterale OS-programma vond en vindt plaats vanuit de filosofie dat de belangrijkste knelpunten bij de transformatie in een markteconomie en een democratische rechtsstaat de interetnische verhoudingen en capaciteitsopbouw zijn. In de loop der jaren zijn met Nederlandse OS-middelen veel activiteiten georganiseerd gericht op de positieverbetering van de etnisch Albanese minderheid in het land en het kweken van beter onderling begrip tussen de verschillende bevolkingsgroepen georganiseerd, uitgevoerd door internationale en nationale ngo's. Enkele voorbeelden: project ter voorbereiding van etnisch Albanese studenten op een universitaire studie in de Macedonische taal, televisieprogramma voor de jeugd gericht op (interetnische) tolerantie, nascholingscursus voor journalisten van zowel Macedonisch als Albaneestalige kranten, project gericht op verbetering van geschiedenisonderwijs. Nederland steunt tevens sinds het idee vaste vormen begon te krijgen de oprichting van de South East Europe University, een particuliere instelling van hoger onderwijs in de Albanese taal. Hoger onderwijs in een andere taal dan het Macedonisch was tot de wijziging van de onderwijswet (augustus 2000) niet mogelijk, hetgeen een belangrijke bron van interetnische spanningen en conflicten binnen de Macedonische samenleving. Nederland heeft in samenwerking met de Wereldbank de Macedonische autoriteiten ondersteund bij de formulering van de nieuwe onderwijsstrategie.

Indonesië

De conflicten in de Molukken, Aceh en Irian Jaya vormen een ernstige bedreiging van de interne stabiliteit. De autoriteiten staan hier voor twee grote uitdagingen:

- 1 Een daadkrachtige en zorgvuldige implementatie van de Speciale Autonomie wet voor Aceh en een spoedige afhandeling van een soortgelijke wet voor Irian Jaya;
- 2 Eerbiediging van de mensenrechten, hetgeen betekent dat zij die zich schuldig maken aan mensenrechtenschendingen daadwerkelijk worden vervolgd en berecht.

Alleen langs deze lijnen is er een kans dat Jakarta het vertrouwen van de lokale bevolking in de diverse conflictgebieden én de internationale gemeenschap herwint. Nederland is bereid de implementatie van de autonomie wetgeving zowel politiek – bilateraal en via de EU – als via de al bestaande OS-programma's op het gebied van Goed Bestuur te ondersteunen. Tevens zal Nederland zich inzetten voor de snelle oprichting van

reguliere mensenrechtentribunalen in Medan en Jayapura. In het kader van het Partnership for Governance Reform wordt hiervoor steun overwogen. Ook zal Nederland met de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten bespreken of meer structurele ondersteuning van de Indonesische overheid bij de implementatie van nieuwe mensenrechtenwetgeving tot de mogelijkheden behoort. De Indonesische autoriteiten hebben te kennen gegeven dat steun vanuit de EU bij de implementatie van de Speciale Autonomie wet voor Aceh zeer welkom is. Deze wens sluit nauw aan bij de EU-strategie op het gebied van conflictpreventie, waarin op uitdrukkelijk verzoek van Nederland ook aandacht wordt geschonken aan Indonesië. Nederland zet hierbij onder meer in op EU-missies naar de diverse regio's, de organisatie van een conferentie voor alle belanghebbende partijen teneinde een sociale basis te leggen voor de nieuwe autonomiewet in Aceh, alsmede steun bij de opbouw van capaciteit teneinde de lokale autoriteiten en de samenleving te helpen hun nieuwe verantwoordelijkheden te dragen.