

Vergaderjaar 2007–2008

30 075

Wederopbouw na gewapend conflict

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 10

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2007

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Defensie, de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 19 oktober 2007 met kenmerk 07-BuZa-B-057 inzake de WRR Verkenning «From War to Rule of Law».

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) nodigde oud-minister van Defensie en hoogleraar internationale betrekkingen Joris Voorhoeve uit een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan de verbetering van internationale pogingen tot vredeshandhaving en -opbouw. Deze bijdrage is vervat in de verkenning «From War to Rule of Law». Graag ga ik in op uw verzoek de visie van de regering op deze verkenning met de Kamer te delen. Aangezien het geen aan de regering gericht advies betreft, maar uitdrukkelijk een bijdrage aan de discussie tussen wetenschappers en beleidsmakers op het gebied van internationale vredesoperaties, zal in deze brief slechts op onderdelen van de conclusies en aanbevelingen worden gereageerd. De auteur geeft in de verkenning zelf aan dat het onderzoeksthema voortdurend aan verandering onderhevig is als gevolg van zich steeds aandienende (nieuwe) gebeurtenissen en uit dien hoofde niet volledig en slechts tijdelijk van aard is. Zo zijn de recente wederopbouwervaringen in Irak en Afghanistan nog niet volledig meegenomen.

De regering spreekt haar waardering uit voor de studie die heldere analyses bevat, die van grote waarde zijn voor al degenen werkzaam op het gebied van vredeshandhaving en vredesopbouw en het beleid van de regering richting kunnen geven. Het bevat een overzicht van wat er op dit gebied tot op heden heeft plaatsgevonden of nog steeds plaatsvindt. Een aantal aanbevelingen betreft zaken die al onderdeel zijn van bestaand beleid of waarop beleid recent is geïntensiveerd.

Hierbij een reactie op een aantal conclusies en aanbevelingen.

De regering deelt de conclusie dat meer aandacht moet uitgaan naar vredesopbouw. Nederland zal zich op dit gebied de komende jaren duidelijker profileren. Zo zullen binnen het Nederlandse ontwikkelings Samenwerkingbeleid voortaan drie typen landen worden onderscheiden, waarvan één met het profiel Veiligheid en Ontwikkeling. Dit laatste impliceert dat voor Nederland in deze categorie landen het hoofddoel zal zijn om de voorwaarden voor veiligheid en ontwikkeling tot stand te brengen. In aanvulling op de bestaande notitie «Wederopbouw na gewapend conflict» (Kamerstuk 30 075, nr. 1) zal de Kamer een notitie over veiligheid, ontwikkeling en fragiliteit toegaan.

De conclusie dat Nederland niet alles kan en moet doen, maar zich moet concentreren op het goed voltooien van taken die het op zich heeft genomen, wordt eveneens gedeeld. Er worden voorlopig geen landen aan de Nederlandse landenlijst toegevoegd.

De regering deelt eveneens de conclusie dat de internationale architectuur voor vredesopbouw versterking behoeft, met een centrale rol voor de VN en een sterkere gecoördineerde inbreng vanuit de EU. Steun aan die architectuur zal onderdeel zijn van het Nederlandse beleid. Nederland speelt op dit gebied al een belangrijke rol onder meer door:

- de ondersteuning van de opbouw van de Afrikaanse vrede- en veiligheidsarchitectuur zoals bijvoorbeeld de opbouw van de zogenaamde *African Standby Force* van de Afrikaanse Unie (AU),
- het in de praktijk brengen en uitdragen van de 3D benadering, met name in Afghanistan,
- een breed en programmatisch concept van hervorming van de veiligheidssector, dus inclusief politie en justitie bijvoorbeeld in de DRK,
- het Stabiliteitsfonds dat snelle en flexibele financiering van activiteiten mogelijk maakt,
- een actieve rol in de VN Peacebuilding Commission, waaronder het voorzitterschap van de landenspecifieke bijeenkomsten over Sierra Leone,
- ondersteuning van de UNDP in hun leidende rol op het gebied van vredesopbouw,
- het werken met landenspecifieke analyses vóór en tijdens Nederlandse activiteiten in een land.

Nederland zal bovendien voorjaar 2008 samen met het OESO/DAC en de NAVO een conferentie organiseren over de geïntegreerde en programmatische benadering van hervorming van de veiligheidssector (SSR).

In de verkenning wordt geconstateerd dat de EU de grootste financiële bron is voor activiteiten op het gebied van vredesopbouw, inclusief de opbouw van de rechtsstaat. De EU is uniek omdat zij instrumenten ter beschikking heeft die in het hele spectrum van conflictpreventie tot en met post-conflict wederopbouw kunnen worden ingezet. De grondslag voor Europees optreden is de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003. De ambitie van de EU is actiever, capabeler en coherenter op te treden. Op de EU zal steeds vaker een beroep worden gedaan een bijdrage aan crisisbeheersing te leveren. De EU heeft acht missies voltooid, waarvan twee militaire, naast elf lopende missies, in Azië, Afrika en Europa¹.

Deze missies leveren waardevolle lessen, die kunnen bijdragen aan de verbetering van de capaciteiten die de EU tot haar beschikking heeft. De ontwikkeling van de capaciteiten wordt gestuurd door de *Civilian Headline Goal* (CHG). De eerste wordt op dit moment afgerond en de volgende richt het vizier op 2010. In deze CHG 2010 wordt meer nadruk op de stroomlijning bij werving, selectie en opleiding van deskundigen op alle gebieden van de civiele crisisbeheersing gelegd. De EU beschikt over

¹ Het betreft de volgende militaire missies: EUFOR Althea in Bosnië en Herzegovina en EUFOR Tchad/RCA in het oosten van Tsjad en het noordoosten van de Centraal Afrikaanse Republiek en de volgende civiele missies: EUBAM Rafah, een waarnemingsmissie op de grens tussen Egypte, Israël en de Palestijnse Gebieden die ook tot taak heeft de Palestijnse grenswachten op te leiden, EUPOL COPPS, die het opzetten van een effectieve en verantwoordelijke politieorganisatie in de Palestijnse Gebieden ondersteunt, EUSEC RD Congo, die advies geeft over en steun verleent aan de hervorming van de Congolese veiligheidssector, EUPOL RD Congo, die de hervorming van de politie begeleidt, EUJUST LEX, een missie op het gebied van de opbouw van de rechtstaat, die politiefunctionarissen, onderzoeksrechters en gevangenisdirecteuren in Irak opleidt, EUPM, die door middel van monitoring, mentoring en inspecting bijdraagt aan de opbouw van een duurzame politiestructuur in Bosnië en Herzegovina, EUBAM Moldavië, die tot doel heeft smokkel, mensenhandel en douanefraude door de Moldavische en Oekraïense grensbewaking te helpen voorkomen en douanediensten te adviseren en op te leiden, EU ondersteuning van AMIS II, op het civiele vlak door ondersteuning van de AU politiestructuren en het trainen van Afrikaanse politiewaarnemers en op het militaire vlak door technische ondersteuning en hulp bij planning en logistiek, militaire waarnemers, training en transport en EUPOL Afghanistan, die de opbouw van een duurzame politiestructuur ondersteunt door middel van training, begeleiding en advisering.

aanzienlijke aantallen deskundigen, die de lidstaten beschikbaar kunnen maken voor crisisbeheersingsoperaties. De zogenaamde *Civilian Response Teams* (CRT) worden ook ingezet om civiele missies ter plaatse voor te bereiden en dreigende crisis in de kiem te smoren.

In de verkenning wordt erop gewezen dat de doelmatigheid van de inzet van de EU te wensen overlaat. De regering zet in op verbetering van zowel de coördinatie van de beschikbare instrumenten als ook die tussen de diensten en instellingen die daarvoor verantwoordelijk zijn. Het Hervormingsverdrag zal hierin een belangrijke stap vooruit betekenen. De beoogde hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid zal als permanente voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken niet alleen sturing geven aan het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GBVB) maar ook het externe optreden van de EU coördineren.

Voor een echt doelmatig optreden in crises is overigens niet alleen afstemming binnen de EU van belang, maar ook tussen de verschillende organisaties, inclusief regionale organisaties zoals de AU. Het is duidelijk dat daarbij de VN een cruciale rol te spelen heeft. Iedere organisatie kan vanuit zijn eigen expertise een belangrijke bijdrage leveren.

In de conclusie wordt gesteld dat de westerse en internationale betrokkenheid bij gewapende conflicten die oplopen als gevolg van bijvoorbeeld de handel in grondstoffen als olie, hout, diamanten en van wapens, onvoldoende is. Het is immers van het grootste belang dat het westen, inclusief Nederland, de verantwoordelijkheid op zich neemt om de «aanbodzijde» van de conflicten te beteugelen. Om die reden zal op activiteiten als het *Extractive Industries Transparency Initiative*, de *UN Convention Against Corruption*, en het genoemde initiatief voor een wereldwijd wapenhandelsverdrag door Nederland stevig worden ingezet.

De in de studie voorgestelde aanbeveling om het Nederlandse beleid te concentreren op versterking van de rechtsstaat («*rule of law*» interventies) wordt voor een belangrijk deel al beoogd in het huidige geïntegreerde beleid, dat uitgaat van inzet van diplomatie, defensie en ontwikkelings samenwerking (3D). Versterking van de lokale politie en rechterlijke macht zijn hierin immers belangrijke activiteiten. Anderzijds kan de rechtsstaat niet versterkt worden zonder dat eveneens de veiligheidssituatie en de legitimiteit en effectiviteit van het bestuur versterkt worden. Versterking van legitimiteit van bestuur behoort tot de grootste uitdagingen, zeker in een conflictgevoelige samenleving. Nederland hecht bij het formuleren en uitvoeren van beleid dan ook zeer aan de betrokkenheid van alle relevante overheidsonderdelen, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Als voorbeeld hiervan dient Afghanistan, waar versterking van de rechtsstaat een van de prioriteiten is, maar waar tegelijkertijd zonder verbetering van de veiligheidssituatie en het vertrouwen van de bevolking in de eigen overheid vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat beperkt blijft. De Nederlandse meerwaarde is dan ook ruimer dan het bevorderen van de rechtsstaat. Bovendien vragen fragiele staten om meer dan versterking van politie en justitie alleen.

Daarnaast is voor deze landen ook de economische groei van belang. Immers, statistisch is bewezen dat armoede en gebrek aan economische groei de kans op gewapend conflict vergroten. Grotere nadruk op economische groei en op verdeling van die groei is dan ook juist in conflictgevoelige landen van groot belang.

De aanbeveling voor coherente en gecoördineerde donorinzet wordt onderschreven. Vele actoren bewegen zich op het gebied van de vredesopbouw. De coördinatie tussen al die activiteiten is cruciaal voor de doelmatigheid, maar in het licht van het aantal actoren ook een enorme uitdaging.

ging. Op het niveau van de internationale organisaties is coördinatie van groot belang en moeilijk te bewerkstelligen. Dit onderstreept het belang van een centrale rol van de VN. De VN is daarbij echter zeer afhankelijk van de bijdragen van de lidstaten. Nederland steunt daarom de Peace Building Commission en de leidende rol van UNDP op vredesopbouw. Nederland acht een internationale taakverdeling tussen donoren essentieel. De OESO/DAC *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* blijken behulpzaam om per land tot goede donorafspraken te komen en de verwachting is dat ook de toepassing van de EU *Code of Conduct* op deze landen goede resultaten zal opleveren.

Wat betreft de NAVO wordt terecht geconcludeerd dat de NAVO niet een rol als mondiale organisatie voor vredeshandhaving moet ambiëren, maar evenzeer terecht wordt gesteld dat de NAVO als grootste en meest capabele militaire organisatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan vredeshandhaving, vooral wanneer inzet van militaire middelen in het hogere geweldsspectrum nodig is.

De aanbeveling voor een handboek met standaarden voor goed bestuur zal in de praktijk moeilijk te verwezenlijken zijn. Het probleem in conflictgevoelige landen is immers niet zozeer dat de standaarden niet bekend zijn maar dat deze vanwege de beperkt beschikbare capaciteit of draagvlak in de betreffende landen, niet haalbaar zijn. In conflictgevoelige staten kan het ambitieniveau in eerste instantie meestal niet uitgaan boven «*good enough governance*» dat zorgt voor essentiële publieke goederen zoals bescherming van mensenrechten en bezit, en basisgezondheidszorg en -onderwijs.

Dit laat onverlet dat Nederland zich ook in deze situaties onverkort in zal zetten voor handhaving van mensenrechten.

Een onderdeel dat de studie buiten beschouwing laat is de vraag hoe een einde kan worden gemaakt aan de ernstige schendingen van de rechten van vrouwen in conflictgevoelige landen. Nederland acht het van groot belang dat aan VN Resolutie 1325 uitvoering wordt gegeven. Nederland ziet dan ook een taak voor zichzelf weggelegd op grond van deze noodzaak alsmede op grond van de beschikbare Nederlandse expertise op het gebied van «vrouwen en ontwikkeling».

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders