

Vergaderjaar 2000–2001

26 301

Lidmaatschap Veiligheidsraad

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2001

Op 31 december 2000 is het lidmaatschap van de Veiligheidsraad, dat Nederland in 1999 en 2000 bekleedde, tot een einde gekomen. Uw Kamer werd tijdens de afgelopen twee jaar via maandelijkse rapportages op de hoogte gehouden van besprekingen in de Raad en de door Nederland ingenomen standpunten en ondernomen activiteiten. Deze werden tevens op regelmatige basis in algemeen overleg toegelicht. Deze brief beoogt een korte terugblik te geven op de afgelopen twee jaar en op het Nederlands optreden in de Veiligheidsraad.

De voornemens

Met brief 98/DVN-PZ/065 van 20 november 1998 informeerden wij U over de Nederlandse voornemens voor dat lidmaatschap. Naast het leveren van een gedegen, inhoudelijke bijdrage aan de dagelijkse werkzaamheden van de Raad, wenste Nederland zich ook te richten op een brede, integrale benadering van conflicten, op intensiveren van de aandacht voor Afrika en op de humanitaire aspecten van conflicten. De sanctieproblematiek diende de nodige aandacht te krijgen. Transparantie van ons eigen optreden en dat van de Raad vormde uitgangspunt.

Alvorens terug te kijken op de bijdrage die Nederland heeft kunnen leveren aan het functioneren van de Raad, gaan wij kort in op het huidige functioneren van de Raad en de speelruimte van een niet-permanent lid daarbij.

Functioneren van de Veiligheidsraad

De Veiligheidsraad heeft van de leden van de Verenigde Naties de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid gekregen. Hoewel de euforie van het begin van de jaren '90 over de mogelijkheden van de Raad aanzienlijk is afgenomen, is het naar onze ervaring niet zo somber gesteld als tijdens ons eerdere

lidmaatschap in 1984, toen werd gemeld dat: «een oordeel over de werkwijze van de Raad niet onverdeeld gunstig uitvalt. De oorzaak hiervan kan in de eerste plaats worden gezocht in de afwezigheid van een goede werkverhouding tussen de vijf permanente leden. Voor beheersing en oplossing van geschillen wordt op beslissende momenten gebruik gemaakt van bilaterale diplomatie.». De werkverhouding tussen de vijf permanente leden is sinds die tijd aanzienlijk verbeterd, op vele dossiers vindt intensief vooroverleg plaats tussen de P-5 (hetgeen de niet-permanente leden overigens ook niet altijd goed bevalt). Op een aantal belangrijke onderwerpen blijft echter de tegenstelling tussen met name de VS aan de ene en de Russische Federatie en/of China aan de andere kant duidelijk merkbaar. Irak en in mindere mate Kosovo zijn hier voorbeelden van. Grootste concurrent voor de Veiligheidsraad was in 1999 niet de bilaterale diplomatie, maar de G-8, die zich na de NAVO-acties tegen de FRJ meester maakte van het Kosovo-dossier en dit pas weer overdroeg aan de Raad toen binnen de G-8 overeenstemming was bereikt.

Er zijn nog vele grote en kleine conflicten, in het bijzonder in Afrika, waarover de Veiligheidsraad zich buigt. Helaas is voor vele conflicten een oplossing nog niet nabij. Toch moet de rol van de Veiligheidsraad als crisisbeheersingsinstrument en als permanent overlegforum niet onderschat worden. In een aantal gevallen kon van de Raadsbemoeienis een de-escalerende invloed uitgaan (bijv. Oost-Timor), in een aantal conflicten is sprake van positieve ontwikkelingen (bijv. op de Balkan) of opereert de Raad in tandem met andere onderhandelingsmechanismen (Ethiopië/Eritrea). Voorts strekt de bemoeienis van de Raad zich in toenemende mate uit tot het proces van vredesopbouw en wederopbouw (Kosovo, Oost-Timor).

Speelruimte niet-permanent lid

Niet-permanente leden hebben weliswaar geen veto, maar zij zijn, als gevolg van de consensuscultuur in de Raad, goed in staat de besluitvorming wezenlijk te beïnvloeden. De Veiligheidsraad neemt besluiten als collectief. Een niet-permanent lid kan door zijn analyses en voorstellen een waardevolle bijdrage leveren aan de besluitvorming van de Raad. Een land als Nederland moet het dus hebben van beschikken over actuele en accurate informatie, creatieve ideeën, en de kwaliteit en inzet van zijn vertegenwoordigers. Tijdens het Voorzitterschap van de Raad (door Nederland tweemaal bekleed), is de speelruimte groter, doordat de voorzitter de agenda opstelt en een sturende rol heeft bij de aanpak van concrete conflicten (Oost-Timor). Nederland heeft als niet-permanent lid, door goede informatievoorziening (het postennetwerk heeft hieraan een zeer substantiële bijdrage geleverd), door grote inzet van alle betrokkenen en door de kwaliteit van de inbreng van het departement en van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in New York een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan het werk van de Raad.

Nederlandse inzet

1. Leveren van een gedegen, inhoudelijke bijdrage aan de besprekingen van de Raad

De agenda van de Veiligheidsraad werd de afgelopen jaren grotendeels gedomineerd door conflicten in Afrika, de Golf, voormalig Joegoslavië en Oost-Timor. De eerste opdracht voor het Koninkrijk, zoals in onze bovengenoemde brief werd gesteld, was het leveren van een gedegen, inhoudelijke bijdrage aan de discussies en de besluitvorming over dergelijke belangrijke, actuele vraagstukken. Op een aantal onderwerpen heeft

Irak

Nederland heeft een geprononceerde rol gespeeld in de behandeling van de kwestie Irak. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in het Nederlands sponsorschap, samen met het VK, van de belangrijkste resolutie (VR Res. 1284) inzake Irak van de afgelopen twee jaar, het voorzitterschap van het Irak-Sanctiecomite en, meer indirect, het voorzitterschap van de Irak Claims Commissie in Genève en het speciale rapporteurschap inzake mensenrechten in Irak van oud-minister Max van der Stoep (tot eind 1999). Toen Nederland begin januari 1999 tot de Raad toetrad, hadden juist de Amerikaans-Britse luchtaanvallen op Irak plaatsgevonden. De VN-commissie die toe moest zien op de ontwapening van Irak (UNSCOM) was in december 1998 vertrokken. De Raad was sterk gepolariseerd. De Nederlandse inzet was van het begin af aan gericht op het herstel van de eenheid van de Raad op basis van drie met elkaar samenhangende dimensies: het sanctieregime, het inspectieregime en de verbetering van de humanitaire situatie. In januari 1999 werd besloten drie panels op te richten, die zich met respectievelijk het vraagstuk van de ontwapening, de humanitaire situatie en Koeweitse aangelegenheden zouden bezighouden. Door Nederland en het VK werd mede op basis van de conclusies van de panels een ontwerp-resolutie opgesteld en in april 1999 ingediend. China en Rusland kwamen met een tegen-resolutie waarin aanzienlijk mildere voorwaarden aan Irak werden gesteld en ook Frankrijk kwam met een eigen tekst. De tweede helft van 1999 heeft in het teken gestaan van intensieve onderhandelingen over de Brits-Nederlandse tekst die uiteindelijk, met de nodige amendementen, in december 1999 door de Raad werd aangenomen. Weliswaar onthielden Rusland, China en Frankrijk zich van stemming, maar desondanks vormde deze tekst een nieuwe basis voor het beleid van de Raad inzake Irak. Irak werd de mogelijkheid geboden om door medewerking aan een nieuw inspectie-regime de sancties opgeheven te krijgen. Daarnaast werden met deze resolutie de mogelijkheden sterk uitgebreid om humanitaire noden in Irak te lenigen door een scala aan maatregelen, waaronder toestemming voor onbeperkte uitvoer van olie (onder het oude sanctieregime was de uitvoer beperkt tot een maximum hoeveelheid per 6 maanden) en daardoor aanzienlijke toename van inkomsten voor humanitaire doeleinden en stroomlijnen van de procedures binnen het Sanctie-comite.

Kosovo

In 1998 werden door de Veiligheidsraad drie resoluties inzake de FRJ aangenomen waarin o.a. terugtrekking van militaire en politie-eenheden uit Kosovo geëist werd, terugkeer van ontheemden moest worden toegestaan en bewegingsvrijheid voor waarnemers en hulpverleners gegarandeerd moest worden. Aangezien de Veiligheidsraad in alle drie deze resoluties onder Hoofdstuk VII van het Handvest handelde, speelden deze teksten, in combinatie met de evidente niet-naleving door de FRJ, een belangrijke rol in de constructie van de juridische basis voor het op 24 maart 1999 aangevangen militaire optreden van de NAVO tegen de FRJ. Het conflict kwam weer terug op de agenda van de Veiligheidsraad in mei 1999, hetgeen leidde tot resolutie 1244 inzake o.a. de terugtrekking van Servische troepen uit Kosovo en de oprichting van UNMIK. Vermeldenswaard is in dit kader dat de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij aanvaarding van resolutie 1244 naar aanleiding van de NAVO-acties in Kosovo in zijn stemverklaring heeft gewezen op de reeds eerder door de eerste ondergetekende geuite oproep (tijdens de herdenking van de eerste Haagse Vredesconferentie) om een debat te voeren over de balans tussen

respect voor soevereiniteit en territoriale integriteit enerzijds en respect voor mensenrechten anderzijds. Over dit onderwerp is in de loop van 1999 een felle internationale discussie losgebarsten. Nederland heeft het voortouw genomen bij deze discussie door het organiseren van een drietal seminars over dit onderwerp in Scheveningen, Noordwijk en tijdens ons voorzitterschap in november 2000 in New York. Over dit onderwerp van humanitaire interventie zal Uw Kamer een aparte notitie toegaan.

Oost-Timor

Nederland werd op de eerste dag van zijn voorzitterschap in de maand september 1999 geconfronteerd met de uitbarsting van geweld op Oost-Timor na afloop van het door de VN eind augustus georganiseerde referendum over de toekomstige status van het gebied. Op 1 september belegde Nederland het eerste spoedoverleg over Oost-Timor, gevolgd door vele andere die maand. Door een open zitting van de Veiligheidsraad en het zenden van een Veiligheidsraad-missie (een instrument dat onder het Nederlands voorzitterschap nieuw leven werd ingeblazen) naar Jakarta en Oost-Timor werd de druk op de Indonesische regering opgevoerd, waardoor deze tenslotte een internationale vredesmacht op Oost-Timor toeliet. Dit leidde tot het stabiliseren van de situatie. Vervolgens besloot de Raad tot het oprichten van een VN-overgangsbestuur, UNTAET. De aanpak van de zaak Oost-Timor toonde nog eens aan dat ook een niet-permanent lid in de rol van Raadsvoorzitter succesvol conflict-management kan verrichten.

Ethiopië

Nederland heeft bijzondere aandacht voor het conflict Ethiopië–Eritrea gevraagd, ook vóór de escalatie van de strijd in mei 2000 en de daarop volgende vredesovereenkomst. Al in een vroegtijdig stadium verklaarde Nederland zich bereid een financiële bijdrage te leveren aan de demarcatie van de grens tussen beide landen. In oktober 2000 besloot Nederland tot deelname aan UNMEE, de in augustus 2000 door de Raad ingestelde vredesmacht. Tijdens het Nederlandse Voorzitterschap in november 2000 nam de Raad een Voorzittersverklaring aan waarin de door Nederland voorgestelde vertrouwenwekkende maatregelen werden overgenomen. Nederland verwelkomde de vredesovereenkomst tussen Ethiopië en Eritrea die in december 2000 getekend werd, maar achtte het nog te vroeg het wapenembargo op Ethiopië en Eritrea op te heffen. Nederland heeft zich samen met Canada tot het einde van het lidmaatschap met succes ingespannen brede steun te vinden voor dit standpunt

2. De brede, integrale benadering

Nederland heeft van meet af aan ingezet op een integrale benadering waarbij ook bredere aspecten van veiligheid en conflictbeheersing, waarvoor andere onderdelen van de VN-familie competent zijn, worden betrokken. Naast bespreken van de politiek-militaire aspecten van een conflict, dient ook gekeken te worden naar de diepere oorzaken van conflicten en naar een soepele overgang in de post-conflictfase naar vredesopbouw die op ieder conflict moet volgen. Nederland heeft deze integrale benadering op verschillende wijze ingebracht: *politiek* o.a. door zittingen te organiseren onder voorzitterschap van ondergetekenden over de problematiek van de kleine wapens, de post-conflict situatie in Guinee Bissau, vertrouwenwekkende maatregelen in het conflict tussen Ethiopië en Eritrea; *declaratoir* door twee jaar lang tijdens (open) briefings en onderhandelingen te blijven hameren op het feit dat politieke en militaire maatregelen dienen te worden aangevuld met sociaal-economische en

humanitaire maatregelen; *tekstueel* door te zorgen dat in resoluties inzake vredesoperaties sociaal-economische elementen werden opgenomen alsmede de betrokkenheid van bijvoorbeeld Wereldbank en andere VN-instellingen; *concreet* door financiële bijdragen te leveren aan een scala aan initiatieven waaronder ontwapeningsprogramma's (DDR), post-conflict wederopbouw programma's (Guinee-Bissau, Burundi, Rwanda), conflictpreventie (ondersteuning van het OAE conflictpreventiemechanisme, Somalië); *organisatorisch* door instellingen in het kader van conflictbeheersing in de Veiligheidsraad bijeen te brengen (waaronder UNHCR, HCRM, OCHA) en door ook in die instellingen zelf vanuit de brede benadering te opereren. Door Nederlands toedoen werden voor het eerst de Bretton Woods instellingen bij het werk van de VR betrokken.

Humanitaire aspecten van conflicten werden stelselmatig door Nederland aan de orde gesteld. Aangedrongen werd op briefings door de humanitaire VN-organisaties bij de (politieke) bespreking van conflictsituaties zoals in Angola en Afghanistan. Tijdens het voorzitterschap in september 1999 heeft Nederland in nauwe samenwerking met Canada een open debat georganiseerd over de bescherming van burgers in gewapend conflict. In november 2000 werden een aantal humanitaire briefings door Nederland als voorzitter geagendeerd. Nederland betrok doelbewust OCHA bij de politieke briefing over de situatie in Afghanistan, met als resultaat dat een humanitair impact assessment werd uitgevoerd alvorens over te gaan op nieuwe sancties jegens de Taliban. Ook de bescherming van humanitaire werkers heeft de nodige aandacht gekregen in Nederlandse interventies; hard nodig, gezien de toename van aanvallen op humanitaire werkers met dodelijke afloop.

Mensenrechtenschendingen en bestrijding van straffeloosheid werden door Nederland regelmatig aan de orde gesteld en waar mogelijk opgenomen in resolutieteksten. Zo waren de voortdurende ernstige mensenrechtenschendingen in Sierra Leone onderwerp van grote zorg voor en regelmatige bespreking door de Raad. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting van een Speciaal Hof. Nederland heeft zich hier met succes ingespannen op het terrein van de jurisdictie en de modaliteiten van dit Hof. Ook heeft Nederland zich bijzonder ingezet voor de Joegoslavië- en Rwanda-Tribunalen en eraan bijgedragen dat tijdens het Nederlands voorzitterschap in november extra personele en financiële middelen ter beschikking werden gesteld.

Het besef dat conflicten vanuit een breed perspectief aangepakt dienen te worden is zeker doorgedrongen bij de Raad, de interactie met andere instellingen op sociaal-economisch en humanitair gebied is aanzienlijk toegenomen vergeleken met enkele jaren geleden en het uitvoeren van missies door de Raad (Oost-Timor, Grote Meren Gebied, Westelijk Afrika, Ethiopië-Eritrea) is een instrument waarvan in de periode 1999–2000 intensief gebruik werd gemaakt.

3. Afrika

Nederland heeft tijdens het gehele lidmaatschap inhoud trachten te geven aan de grote betrokkenheid bij Afrika. Veel aandacht is gegaan naar de aanpak van conflicten op het Afrikaanse continent vanuit de gedachte van de brede benadering. Vooral tijdens de Nederlandse voorzitterschappen in september 1999 en november 2000 heeft Afrika bijzondere aandacht gekregen. Zo werd tijdens het eerste voorzitterschap een open debat over ontwikkelingen op het Afrikaanse continent georganiseerd, onder leiding van de Minister-President, waaraan vele ook niet-Veiligheidsraadleden deelnamen. Tijdens het tweede voorzitterschap zaten beide ondergetekenden open zittingen voor over respectievelijk het conflict tussen Ethi-

opië en Eritrea en de stand van zaken met betrekking tot post-conflict vredesopbouw in Guinee-Bissau. Ambassadeur van Walsum, de Permanente Vertegenwoordiger in New York, heeft een aantal reizen naar conflictgebieden in Afrika ondernomen, zowel als deelnemer in Veiligheidsraadmissies als op bilaterale basis. Nederland heeft een groot aantal initiatieven op het gebied van conflictbeheersing op het Afrikaanse continent ondersteund en gefinancierd, waaronder, naast de hierboven al genoemde activiteiten, de opleiding van Afrikaanse VN-waarnemers, het transport van UNAMSIL troepen naar Sierra Leone en het vredesproces in Burundi. En tenslotte – last but not least – was Nederland bereid om deel te nemen aan de in augustus 2000 opgerichte vredesmacht UNMEE, die als taak heeft toe te zien op het staakt het vuren tussen beide landen.

4 Sancties

In de discussies over verlenging van bestaande, of de instelling van nieuwe sanctieregimes heeft Nederland consequent geijverd voor het instellen van «slimme» sancties en aandacht gegeven aan de humanitaire aspecten van sancties. Nederland heeft zich in meer algemene zin actief ingezet voor de verbetering van het sanctie-instrument, met name als voorzitter van het Sanctie-Comite Irak, maar ook als lid van de werkgroep sancties van de Veiligheidsraad. Deze werkgroep heeft zijn werkzaamheden niet kunnen afronden tijdens het Nederlandse lidmaatschap. Er zullen nog intensieve onderhandelingen moeten plaatsvinden om tot algemeen aanvaardbare aanbevelingen te kunnen komen. De uitgaande leden van de Veiligheidsraad, waaronder Nederland, zijn door de voorzitter van de werkgroep uitgenodigd deel te blijven nemen aan de informele consultaties over dit onderwerp.

5 Transparantie

De regering heeft zich tijdens het lidmaatschap steeds zo open mogelijk willen opstellen in de eerste plaats tegenover Uw Kamer en de Nederlandse samenleving, maar ook tegenover de EU-partners en de overige VN-lidstaten. Er is regelmatig informatie beschikbaar gesteld over de werkzaamheden van de Raad door middel van onder andere rapportages, briefings (in Den Haag en in New York) van met name EU-partners en via de website van PV New York. Nederland heeft zich ook ingezet voor meer openheid te bewerkstelligen in het functioneren van de Veiligheidsraad zelf met als uitgangspunt dat vergaderingen open dienden te zijn tenzij er aanleiding was om in besloten vergadering bijeen te komen. Tijdens het laatste voorzitterschap belegde Nederland een groot aantal open bijeenkomsten. Naast de eerder genoemde open zittingen over Afrika gaf mevrouw Ogata, de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen, een afscheidsbriefing, informeerde Speciaal Vertegenwoordiger van de SG Kouchner de VN-gemeenschap over de voortgang van UNMIK's activiteiten in Kosovo, spraken de president en de aanklager van het Joegoslavië Tribunaal over het functioneren van het Tribunaal en vonden open zittingen plaats over de situatie in de DRC en op Oost-Timor. De openheid gold eveneens de non-gouvernementele organisaties. De Nederlandse vertegenwoordiging in New York onderhield regelmatige contacten met de NGO gemeenschap over actuele onderwerpen die in de Raad speelden en zij maakte gebruik van hun concrete voorstellen (bijv. inzake het Speciale Hof voor Sierra Leone).

Slotopmerkingen

In de afgelopen twee jaar is de Veiligheidsraad zich steeds meer open gaan stellen voor andere spelers die zijn betrokken bij conflictbeheersing. Er zijn meer open zittingen en er is meer overleg met troepenleveranciers,

er is meer betrokkenheid van andere VN-instellingen bij de werkzaamheden van de Raad. De inbreng van humanitaire organisaties als UNHCR en OCHA bij de besluitvorming van de Raad is inmiddels gemeengoed geworden. Er zijn brede operaties in het leven geroepen met betrokkenheid van regionale organisaties als de EU, de OVSE en de OAE. De discussie over sanctieregimes is binnen de Raad daadwerkelijk op gang gekomen en de aandacht voor Afrika is toegenomen.

Nederland heeft actief bijgedragen aan dit veranderingsproces dat zich aan het voltrekken is in de Veiligheidsraad. Systematisch is door Nederland aangedrongen op deelname aan Veiligheidsraadzittingen door relevante actoren als Wereldbank, UNHCR en regionale organisaties. Tijdens voorzitterschappen heeft Nederland van de gelegenheid gebruik gemaakt zelf organisaties uit te nodigen. Systematisch zijn voorstellen ingebracht voor resolutieteksten waarin ook sociaal-economische, humanitaire en mensenrechtenaspecten benadrukt werden. Systematisch heeft Nederland Afrika op de agenda gezet. Systematisch heeft Nederland gevraagd om open zittingen en deze zelf geagendeerd tijdens voorzitterschappen. Maar ook is systematisch inbreng geleverd op de vele andere onderwerpen die in de Raad aan de orde komen en waarover U maandelijks op de hoogte werd gehouden.

Het geheel overziende heeft Nederland tijdens de twee jaren van het Veiligheidsraadlidmaatschap een actieve, en gewaardeerde, bijdrage kunnen leveren op het terrein van internationale vrede en veiligheid. Het einde van het lidmaatschap betekent niet het einde van de Nederlandse inspanningen voor een beter functioneren van de Veiligheidsraad. Wij hebben kunnen voortbouwen op de inzet van gelijkgezinde voorgangers als Zweden, waarmee voorafgaand aan ons lidmaatschap overleg is gevoerd. Door middel van intensieve contacten met opvolgers als Noorwegen, Ierland en Singapore, wordt het estafettestokje doorgegeven en worden enkele onderwerpen die ons na aan het hart lagen en liggen opgepakt en verder gedragen door deze nieuwe leden.

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

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens