

Vergaderjaar 2001–2002

28 065

Conflictpreventiebeleid

27 742

Mensenrechtenbeleid

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 maart 2002

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 7 februari 2002 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking over:

- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 22 oktober 2001 ten geleide van de notitie Conflictpreventie (28 065, nr. 1);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 30 oktober 2001 ten geleide van de notitie Humanitaire interventie (27 742, nr. 5).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Blaauw** (VVD) waardeert het zeer dat de regering conflictpreventie als een kerntaak van het Nederlandse buitenlandse beleid in brede zin ziet. De notitie is echter niet veel meer dan een beschrijving van de wijze waarop de regering tegen conflictpreventie aankijkt. Kennelijk durft zij nog niet de stap naar de praktijk te maken.

De heer Blaauw is er teleurgesteld over dat de regering op het punt van conflictpreventie de nadruk legt op internationale samenwerking en niet op specifiek Nederlands beleid. Hij steunt initiatieven van de regering van harte en verwacht dat Nederland zich binnen organisaties als de Raad van Europa, de EU en de OVSE actief opstelt.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking erkent volgens hem dat er meer aandacht moet komen voor bescherming van mensenrechten en goed bestuur. Kan zij uitleggen hoe zij dit kan afdwingen? Hij stelt het ook op prijs dat beide ministers eindelijk de traditionele scheiding tussen buitenlands beleid en OS-beleid hebben losgelaten op dit punt. Nederland heeft volgens hem een grote, nog aan te scherpen voorbeeldfunctie vanwege zijn nieuwe kijk op het OS-beleid en de uitvoering ervan. Omdat conflict vrijwel altijd een latent gegeven is, mag conflictpreventie geen onderdeelje van het Nederlands beleid zijn, maar moet zij net zoals milieu en gender een centrale plaats erbinnen krijgen. Conflictpreventie begint bijvoorbeeld bij het bevorderen van elementaire burgerstructuren en politieke, sociale en economische structuren. Daarmee kan men bescherming en stabiliteit aan de burgers geven, waardoor initiatieven op

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkzema (PvdA), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Moleenaar (PvdA), Çörüz (CDA).

Piv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), Van den Akker (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Ter Veer (D66), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmüller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Rijpstra (VVD), Balemans (VVD), Duivesteyn (PvdA), Van Oven (PvdA).

het vlak van directe armoedebestrijding veel efficiënter en structureler zijn. Dit is grotendeels overeenkomstig het huidige beleid, maar vraagt nog slechts om een omslag naar de praktijk. Wil de minister die ook maken?

Naast de drie cases van conflictpreventie uit de notitie vraagt de heer Blaauw als vierde aandacht voor het rijzende conflict in Albanië. Dit kan ieder moment uitbreken. Wat doet men ter voorkoming daarvan? Een mogelijkheid is het intensiveren van de activiteiten van de Vrienden van Albanië, een groep ambassadeurs die druk uitoefent en aanwijzingen geeft om conflicten te voorkomen.

Door de opheffing van de hoofdafdeling Personele zaken internationale samenwerking is er expertise verloren gegaan. De heer Blaauw stelt voor om exportpools te creëren voor de terugkoppeling van informatie uit het veld. Die terugkoppeling moet snel leiden tot een effectief beleid. Hoe voorziet de huidige structuur van het ministerie daarin?

Hij waardeert het dat het gezamenlijk advies van de AIV (Adviesraad internationale vraagstukken) en de CAVV (Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken) zeer nadrukkelijk inhoudelijk wordt betrokken bij de notitie over humanitaire interventie. Alle argumenten uit de notitie overziend vindt ook hij dat onder bepaalde extreme omstandigheden humanitaire interventie toelaatbaar en gerechtvaardigd kan zijn. In de notitie wordt naar voren gebracht dat aan humanitaire interventie het nadeel kleeft van selectiviteit. Er wordt echter niet scherp in aangegeven dat aan niet-interveniëren ten minste evenveel nadeel en selectiviteit plakt.

De heer Blaauw stelt de volgende vragen:

- Welke gevolgen hebben de conclusies van de seminars van Scheveningen, Noordwijk en New York tot op heden gehad?
- Wat is de stand van zaken bij de International Commission on Humanitarian Intervention and State Sovereignty (ICISS)?
- Ligt er op het gebied van humanitaire interventie een taak voor de Raad van Europa, die gerenommeerd is vanwege het aansturen van conventies op vele terreinen? Dit moet onder meer gezien worden in het licht van het toekomstige Nederlandse voorzitterschap van die raad.
- Houdt humanitaire interventie een staat van oorlog in? Bij uitvoering van het oorlogsrecht is die vraag zeker van belang. De problematiek van combattanten en niet-combattanten speelt daarbij een rol. Ook het Internationaal Strafhof heeft in dezen zijn eigen positie, omdat deelnemende landen aan een humanitaire interventie verschillende posities kunnen hebben, afhankelijk van het antwoord op de vraag of zij het Strafhof wel of niet erkend hebben.

De heer Blaauw onderschrijft de notitie met de daaraan verbonden conclusies. Welke initiatieven neemt de minister op korte termijn om het onderwerp niet alleen op de internationale agenda te houden, maar ook in praktijk te brengen? Humanitaire interventie moet volgens hem gedekt worden met een resolutie van de Veiligheidsraad, hoewel er bijzondere omstandigheden kunnen zijn waarbij dit niet mogelijk is. Dit kan echter een precedent scheppen dat misbruik door andere groepen van staten kan veroorzaken.

Mevrouw **Van Ardenne-van der Hoeven** (CDA) vindt in het algemeen dat de notitie Conflictbeheersing een kader scheidt waaruit concretisering moet volgen. Zij constateert een klem waardoor landen in een uitzichtloze situatie terechtkomen. Enerzijds doen conflicten zich namelijk vooral voor in gebieden met diepe armoede, grote onderontwikkeling en ongelijkheid op het terrein van gender en bepaalde bevolkingsgroepen. Anderzijds is het echter moeilijk om armoede te bestrijden in gebieden waar voortdurend geweld is. Om conflicten te voorkomen is armoedebestrijding als zodanig niet voldoende, maar is een scala van maatregelen nodig. De

vraag is of het huidige beleid daar voldoende op toegesneden is. Zo is het landenbeleid vastgesteld op basis van criteria van goed bestuur en goed beleid; niet alleen nationaal, maar ook internationaal is dat de gewoonte. Landen die het qua bestuur en beleid niet goed doen, vallen daardoor buiten de boot. In die landen gebeurt weinig als het gaat om het voorkomen van conflicten en dan ontstaat zo'n uitzichtloze situatie. Wat kan er bi- en multilateraal nog worden gedaan om een begin van een keerpunt te creëren waardoor vanuit zo'n samenleving de vredesopbouw op gang komt?

In bilaterale relaties kunnen landen bovendien zelfstandig kiezen voor thema's; dit is «ownership». Landen kiezen daarbij echter niet altijd voor onderwerpen die met conflictpreventie te maken hebben, zoals het versterken van structuren en democratische opbouw. Hoe worden die thema's in het landenbeleid ingebracht als landen dat niet zelf hebben gedaan?

Uit een rondetafelconferentie die vorige week door de Doopsgezinde broederschap is georganiseerd, zijn volgens mevrouw Van Ardenne civiele oplossingen als nieuw instrument naar voren gekomen. Zij stelt voor een databank op te richten waarin deskundigen worden opgenomen. Die mensen kunnen vervolgens worden getraind en ingezet als bijvoorbeeld civiele waarnemer of bemiddelaar.

Tegelijkertijd zijn oorzaken van conflicten niet altijd inzichtelijk, zodat er voldoende onderzoek moet worden gedaan en voorlichting moet worden gegeven. In het lopende onderzoek wordt conflictpreventie evenwel niet met vredesopbouw verbonden. Is het mogelijk om het onderzoek structureel te ondersteunen en te laten uitbreiden met vredesopbouw? Een aantal onderzoekselementen is de bewindslieden bekend, bijvoorbeeld traumaverwerking, ontmijnen, ontwapenen, tegengaan van haatcampagnes, steunen van media en versterken van de civil society. Economische praktijken vergen een andere aanpak, want het loont nog steeds om conflicten langdurig in stand te houden in plaats van te werken aan vrede.

In een brief die het ministerie gisteren aan de Kamer heeft gezonden, wordt verder benadrukt dat conflicten zich meestal niet tot een land beperken, maar in een regio spelen. Conflicten overstijgen dus het landenbeleid, dat bepalend is voor de manier waarop het ministerie gestructureerd is. Hoe brengt de regering het landenbeleid en de regionale aanpak met elkaar in verband?

Wordt het geen tijd voor een speciale rapporteur voor Indonesië in verband met de voortdurende schending van mensenrechten op een aantal eilanden van dat land? Slechts twee keer is op de Molukken een Europese missie geweest. Mevrouw Van Ardenne vindt dit wat onbevredigend en pleit ervoor op de Molukken meer permanent civiele waarnemers te stationeren.

Zij waardeert de Nederlandse initiatieven om een eind te maken aan het dilemma tussen enerzijds soevereiniteit – bescherming van mensenrechten is een interne aangelegenheid – en het verbod om geweld te gebruiken en anderzijds humanitaire interventie zonder een mandaat van de Veiligheidsraad. Het blijft haar echter onduidelijk hoe de regering het debat hierover wil laten voortgaan.

In de definitie van humanitaire interventie noemen de bewindspersonen het begrip «legitieme regering». Wat bedoelen zij daarmee? Als de staat waarin ingegrepen wordt een niet-legitieme regering heeft, valt het gebruik van geweld dan niet onder de definitie van humanitaire interventie?

Zij merkt op dat Kosovo een uitzonderlijke kwestie was. Voor de eerste maal was hier sprake van een NAVO-optreden buiten het eigen gebied zonder een mandaat van de Veiligheidsraad, zelf zonder een reeks van beslissingen over al dan niet ingrijpen. Mevrouw Van Ardenne acht het in

het algemeen goed om verschil te maken tussen humanitaire interventies met en zonder mandaat, die nu door elkaar heen lijken te lopen. Zij vindt dat ingrijpen op humanitaire gronden en economische en diplomatieke pressiemiddelen zaken van verschillende orde zijn. Zij wil deze zaken dan ook uit elkaar houden. Verder acht de regering een humanitaire interventie zonder een mandaat in principe toelaatbaar, maar mevrouw Van Ardenne stelt dat zo'n interventie in feite niet toelaatbaar is. Zij wil dat dit onderscheid expliciet wordt aangegeven. Kan de regering de haalbaarheid van het verkrijgen van mandaten nog eens aangeven? Bij grootschalige schending van mensenrechten moet in ieder geval worden gepoogd om een mandaat te verkrijgen. De legitimiteit van ingrijpen moet kunnen worden aangetoond, want niet alleen goedwillende staten willen ingrijpen. Als een mandaat niet verkregen kan worden, moet worden gepoogd een resolutie van de Algemene vergadering te verkrijgen. Weliswaar is dat geen legale weg, maar wel een manier om draagvlak te creëren voor eventueel ingrijpen.

De heer **Hoekema** (D66) stelt dat men zich in het mijnenveld bevindt tussen het verbod op interventie in het Handvest en de noodzaak om op grond van grootschalige en langdurige mensenrechtenschendingen in te grijpen. De wereldgemeenschap heeft de laatste tien jaar echter tastend en zoekend vooruitgang geboekt bij het vinden van een doctrine van humanitaire interventie. Desondanks blijft het een controversieel onderwerp, omdat elke interventie het risico meebrengt dat onschuldigen het slachtoffer worden. Het nuttige advies van AIV/CAVV neemt de regering grotendeels over. Op welke punten wordt dit advies niet gevolgd? De Nederlandse regering heeft met een aantal initiatieven geprobeerd het begin van een doctrine te ontwikkelen, maar in de International Law Commission zijn de Nederlandse ideeën over een doctrine niet goed gevallen. Van verschillende zijden, bijvoorbeeld de Russische, zijn daarnaast initiatieven genomen, waarmee rekening moet worden gehouden. Hoe krijgt men de discussie in de Veiligheidsraad en de Algemene vergadering verder? Daarvoor is volgens de heer Hoekema steun nodig van de Veiligheidsraad en een groot aantal VN-lidstaten. Hij heeft echter de indruk dat het elan van de VN om verder te praten verdwenen is, nu de actualiteit van de Kosovo-interventie weg is. Kunnen Ierland en Noorwegen, die normaliter langs de Nederlandse lijn denken, de fakkel van Nederland overnemen in de Veiligheidsraad?

Met het beoordelingskader voor humanitaire interventie stemt de heer Hoekema in, maar hij voegt er twee punten aan toe. Ten eerste de noodzaak van een zo groot mogelijk draagvlak, zeker bij ingrijpen zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Ten tweede de proportionaliteit; men moet zich steeds afvragen of de gevolgen van een interventie, bijvoorbeeld het aantal burgerslachtoffers, niet slechter zijn dan het te bestrijden kwaad. Het punt van verantwoording achteraf ziet hij het liefst vervangen door verantwoording tijdens de interventie. Wie een interventie begint, heeft de morele en politieke plicht steeds af te wegen of die nog aan de oorspronkelijke doelstellingen beantwoordt.

Wat zou er in Afghanistan gebeurd zijn, als de gebeurtenissen van 11 september niet waren voorgevallen en de humanitaire omstandigheden in dat land nog verder waren verslechterd? Die vraag dringt zich op bij nadenken over humanitaire interventie en de reële wereld van daarna. Volgens de heer Hoekema zou een interventie in dat land zonder 11 september niet op voldoende draagvlak hebben kunnen rekenen. Hij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de middelen die voor conflictpreventie op de begroting staan, niet volstrekt zijn uitgeput. Zijn alle serieuze aanvragen na een kwaliteitstoets gehonoreerd? Is er voldoende geld in zowel de non-ODA-, als de ODA-sfeer?

Hij stemt in met de opmerking van de heer Blaauw dat de omslag van theorie naar beleid inzake conflictpreventie te weinig gemaakt wordt. Een

groot deel van het Nederlandse OS-beleid is in feite al conflictpreventie. De notitie had daarnaast sterker gekund op het punt van de slag van «early warning» naar «early action». Nederland kan goed kiemen van een conflict ontdekken, maar de internationale gemeenschap slaagt er niet voldoende in om een snelle slag naar actief beleid te maken.

Hij merkt op dat hierbij ook ngo's bij betrokken zijn en noemt met name de Parliamentarians for Global Action (PGA). Hij roept de regering op om bij nuttige initiatieven van ngo's altijd voldoende middelen beschikbaar te stellen, uiteraard na de kwaliteitstoets. Is het verder denkbaar dat de regering een structurele relatie met ngo's in Nederland aangaat, bijvoorbeeld via het Europees centrum voor conflictpreventie? Het ontwikkelen van beleid en het verder uitdiepen van theorie en praktijk zou het doel van die mogelijk vruchtbare relatie moeten zijn. Welke methodologie, die volgens de notitie nuttig is om verder uit te werken, is er op Clingendael ontwikkeld? Welke nuttige instrumenten kunnen uit een wetenschappelijk onderzoek als dat van het CAPPS voortkomen? Desgevraagd zegt hij aanhanger van het multilateralisme te zijn. Hij wil echter dat Nederland accenten legt op gebieden waar het een meerwaarde heeft.

EU, OVSE en NAVO vormen een samenhangende structuur van conflictpreventie, die bijna dekkend is. Hoe kunnen deze Europese voorbeelden worden overgebracht naar andere werelddelen, met name Afrika? Hoewel de instituties daar nog veel minder zijn ontwikkeld, zijn er wel initiatieven naar Europees voorbeeld genomen. Men moet er echter voor waken als een moderne zendeling de Europese conflictinstrumenten aan Afrika uit te delen. De heer Hoekema ziet daarom graag dat ingestoken wordt op eigen Afrikaanse initiatieven. Daardoor kan men zaken steunen waaraan je hecht en tegelijkertijd insteken op Afrikaanse behoeften. Buitenlands beleid en OS-beleid vormen zo een tandem.

De heer Hoekema stelt ten slotte de volgende vragen.

- Heeft Solana, de hoge vertegenwoordiger van de EU, een eenheid die zich specifiek bezighoudt met conflictpreventie?
- Is de EU nu omgeschakeld naar het denken over conflictpreventie binnen een samenhangend buitenlands beleid en OS-beleid?
- Beschikken de Verenigde Naties over voldoende capaciteit en creativiteit om actief werk te maken van het conflictpreventiebeleid?
- Is conflictpreventie in samenhang met de ontwikkelingsdoelstellingen in het beleid van de internationale financiële instellingen opgenomen?

De heer **Koenders** (PvdA) stemt in met de conclusies van de notitie Humanitaire interventie, maar hij mist de politieke context van die interventie. Hierbij denkt hij aan de Kosovo-interventie. Daarnaast mist hij de relatie met militair-strategische ontwikkelingen en ontwikkelingen van conflicten binnen staten. De discussie over humanitaire interventie is onder meer opgekomen door de ontwikkeling van het luchtwapen. Dit vergemakkelijkt een interventie omdat er geen grondtroepen hoeven te worden ingezet. Hoe kunnen de mensenrechten daarmee daadwerkelijk verdedigd worden op de grond? Hij vreest dat ownership ook in de sfeer van conflictpreventie een argument voor onthouding van ingrijpen verschaft. Er ligt namelijk niet altijd een basis voor conflictpreventie of humanitaire interventie in het land zelf.

Hij erkent dat de juridische benadering cruciaal is, omdat het moeilijk is te opereren zonder duidelijkheid over mandaten en de rol van de Veiligheidsraad. Bestaat er een voorbeeld van een humanitaire interventie zonder resolutie van de Veiligheidsraad? Hij stemt wel in met dit «nood breekt wetprincipe», volgens welk alleen in heel grote uitzonderingsgevallen zonder een resolutie van de Veiligheidsraad kan worden geopeerd. Daarvoor gelden de in de notitie genoemde criteria. Het moet in ieder geval altijd gebeuren op basis van het internationale recht en een heldere rapportage aan de Veiligheidsraad, waar het nog wel eens aan ontbreekt. Bovendien kan gedacht worden aan een toetsing achteraf door

het Internationale Hof van Justitie, waarmee ook jurisprudentie over de richtlijnen wordt opgebouwd.

Selectiviteit vormt een dilemma. Welke positie kiest de regering in de discussie over recht op en plicht tot interventie? Zijn er aparte resoluties van de Veiligheidsraad nodig om actie te ondernemen tegen staten die massavernietigingswapens en terrorisme voortbrengen? Hij vindt het nodig dat daarover heldere standpunten ingenomen worden.

Overgaand naar de notitie Conflictpreventie merkt hij op dat het debat over 11 september in de kern een debat over conflictpreventie is. Nu wordt Afghanistan op het lijstje gezet, maar in feite had dit land natuurlijk al vier jaar eerder prioriteit moeten krijgen. Eigenlijk moet landen niet meer het recht worden gegeven om te falen. Conflicten zijn niet meer uitsluitend een probleem voor de mensen in de conflictgebieden, maar zijn ook een veiligheidsprobleem voor het Westen geworden en daarmee een prioriteit.

Wel blijft de notitie nogal theoretisch over de praktijk. Wat betekent nu de notitie concreet voor de activiteiten van de Nederlandse regering? In landen als Afghanistan is geen goed bestuur aanwezig, zodat daar met OS-instrumenten relatief weinig kan worden gedaan. Hij voelt niet veel voor structurele conflictpreventie, want dan is in feite het hele OS-budget conflictvoorkomend; het gaat erom wat men doet met factoren die kunnen leiden tot een conflict. Hij heeft niet begrepen dat het Barcelonaproces daar op enig moment serieus voor is gebruikt, of dat de Nederlandse regering daar voorstellen voor gedaan heeft. Is er bijvoorbeeld een politieke analyse gemaakt van de factoren die uiteindelijk hebben geleid tot de ernstige conflicten in het Grote Merengebied? Hoe zet de regering nu haar instrumenten in om een conflict te voorkomen, of te zorgen dat een al bestaand conflict niet erger wordt? Aan parlementen en regeringen moet tijdig duidelijk worden gemaakt wie de kosten moet dragen als er niets wordt gedaan aan de factoren die tot een conflict kunnen leiden, anders zal er in de praktijk geen sprake zijn van conflictvoorkoming. In de notitie staan nu eigenlijk alleen landen waar het conflict al heeft plaatsgevonden, niet landen waar wellicht in de toekomst conflicten uitbreken. Voor deze landen ontbreken, door dit gebrek aan internationale belangstelling, dan ook politieke stimulansen om het conflict te voorkomen. Overigens vindt de heer Koenders de analyse in de notitie van de huidige problemen in het Grote Merengebied onder de maat. De kern van de problemen wordt volgens hem echt niet alleen gevormd door de legitieme veiligheidsbehoeften van Rwanda.

In dit verband stelt hij een aantal vragen.

- Waarom wordt de financiering van conflicten niet op dezelfde manier aangepakt als die van terrorisme? Hoe gaat het in dit verband met het Kimberleyproces, waarin een internationaal certificeringssysteem voor diamanten wordt opgezet? Is daar nu een effectief controlemechanisme ontwikkeld?
- Wat betekent maatschappelijk ondernemen in de praktijk? Gaan ambassades kijken bij bedrijven en op welke wijze rapporteren ze? Hoort de Kamer daar ook iets van? Waarom is de regering niet ingegaan op het verzoek van de Kamer om rapportages te vragen van bedrijven?
- Wat is de status van de eenheid van Solana binnen de EU precies? Wat wordt gedaan aan de positie van landen als Moldavië na de uitbreiding van de EU? Overigens ziet de heer Koenders die uitbreiding die stabiliserend werkt, als een belangrijke vorm van conflictvoorkoming.
- Wat gaat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking precies doen in de Grote Merenregio? Als landen alleen al de bereidheid tonen om vrede troepen naar Burundi te sturen, is dat wellicht een stimulans voor partijen om tot elkaar te komen.
- Is het denkbaar dat Nederland ooit in andere landen dan Macedonië preventief troepen gaat inzetten?

Ten slotte vraagt hij de regering om de prioriteitenlijst die gisteravond bij de Kamer is gekomen, te voorzien van een analyse van de conflicten waar het om gaat, en aan te geven welke instrumenten de regering daarvoor wil inzetten en welke prioriteiten zij daarbij stelt. De Kamer kan dan nagaan welke activiteiten de regering concreet onderneemt om te pogen conflicten te voorkomen.

De heer **Van Bommel** (SP) staat achter de instrumenten die in de notitie worden beschreven, hoewel ze naar zijn mening nader uitgewerkt moeten worden. Vooral op het punt van de armoedebestrijding verandert er weinig in de verhoudingen in de wereld. Er moet op dit punt bekeken worden wat op korte en lange termijn de gevolgen van het huidige beleid zijn voor conflictpreventie.

De passages over de betrokkenheid van de VN, de EU en de samenwerking met ngo's onderschrijft hij van harte. De relatie met regeringen van autonome gebieden die in sommige landen en regio's bestaan, is niet goed vorm te geven. Kan er op dat punt gezocht worden naar een betere samenwerking met, dan wel versterking van ngo's om te zorgen dat zij inzake conflictpreventie iets kunnen betekenen?

De heer Van Bommel becommentarieert een aantal elementen van conflictpreventie. Ten eerste vraagt hij extra aandacht voor de etnische achtergrond van conflicten. Dit is volgens hem namelijk een van meest bittere achtergronden van conflicten die waarschijnlijk het moeilijkst te bestrijden is. Ten tweede moet de UNHCR volgens hem meer instrumenten en middelen krijgen om in de regio's zelf betekenis te krijgen bij de opvang van vluchtelingen. Ten derde onderschrijft hij de criteria die Nederland hanteert binnen zijn wapenexportbeleid. Tegelijkertijd vindt hij dat ze niet altijd worden nageleefd. Hij blijft naleving ervan benadrukken, omdat het probleem van de eindbestemming van wapens voorlopig niet wordt opgelost.

In de brief van gisteren van de regering staan de regio's genoemd die prioriteit hebben bij conflictpreventie. De heer Van Bommel verwacht dat nader uitgewerkt wordt in welke gebieden onderhuidse conflicten zijn die zich nog niet geopenbaard hebben. Hij noemt met name voormalige Sovjetrepublieken. In andere gebieden is vaak al sprake van een conflict in een vergevorderd stadium.

Het debat over humanitaire interventie loopt volgens hem achter de praktijk aan. Daardoor ontstaat het risico dat het debat in de Kamer, dan wel het internationale debat meer een beschrijvend karakter krijgt dan een voorschrijvend karakter, dat in het beoordelingskader wordt beoogd. Het ingrijpen in Afghanistan wil hij in dit verband getoetst zien aan de definitie van de regering. Daarnaast zijn er voorstanders van humanitaire interventie om de onderdrukking van de Koerden en de sjiieten in Irak te bestrijden. Is dat mogelijk binnen het beoordelingskader? Die vraag geldt mutatis mutandis ook voor Iran.

Hoewel het niet de bedoeling is, zo meent hij de regering te begrijpen, dreigt de noodmaatregel die humanitaire interventie is, door het beoordelingskader genormaliseerd te worden. Ingrijpen lijkt namelijk noodzakelijk wanneer aan alle criteria wordt voldaan. Hij vindt overigens wel dat de VN en de Veiligheidsraad nog steeds richtinggevend zijn; VN-resoluties zijn uitgangspunt. Over democratisering van de VN is een nadere discussie volgens hem gewenst.

De discussie over de relatie met het bestuur van grotere arme landen draagt het risico in zich dat landen gekwalificeerd worden als goede en slechte landen. Hij acht het al te gemakkelijk om daarover vanuit het vrije Westen keiharde uitspraken te doen en er beleid op te baseren. De ontwikkeling van democratische staten is een relatief recente ontwikkeling in de wereldgeschiedenis, zodat bescheidenheid volgens hem gepast is. Staten

moeten aangesproken en afgerekend worden op hun gedragingen, intern en in internationaal verband, en niet op een kwalificatie van hun bestuursvorm.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) vindt dat de notitie Conflictpreventie op twee gedachten hinkt. Enerzijds is de regering voorstander van ownership, wat maakt dat er in landen zelf draagvlak moet zijn voor oplossing van problemen. Anderzijds stelt de regering dat alles wat zij doet conflictpreventie is. Structurele preventie, armoedebestrijding, is volgens mevrouw Karimi weliswaar van groot belang, maar niet voldoende. Daarnaast stelt zij dat ontwikkeling niet altijd preventief is, omdat het burgers ook mondiger maakt. Dit kan vervolgens weer een bron van conflict vormen.

De beschrijvingen in de notitie onderschrijft zij, maar zij mist een aantal belangrijke punten over de operationalisering. Zij pleit ervoor dat Nederland, ook in samenwerking met ngo's, structuren van kennis inzake conflictpreventie creëert, die eventueel in multilaterale verbanden kunnen worden ingezet. Hoe wordt het instrument van een structurele bilaterale relatie ingezet voor conflictpreventie? Is er een breder instrumentarium nodig?

Het prioriteitenlijstje dat de regering heeft gestuurd, bevat namen van voor de hand liggende regio's, terwijl het bij conflictpreventie vooral gaat om vergeten conflicten. Als er een conflict in een land vergeten wordt, gebeurt dat door iedereen. Vervolgens heeft zo'n conflict destabiliserende effecten voor een hele regio en kan het zelfs een probleem opleveren voor internationale vrede en veiligheid, zoals in het geval van Afghanistan. Mevrouw Karimi vindt het een winstpunt dat regionale benadering steeds meer handen en voeten krijgt. Het bezoek van de minister aan het Grote Merengebied is daar een goed voorbeeld van. Kan zij tijdens dit bezoek de ontwikkeling van de mensenrechten in Rwanda nadrukkelijk naar voren brengen?

Er zou een platform zijn waarbinnen regering en ngo's over samenwerking praten. Daarnaast heeft er in Noorwegen een bijeenkomst plaatsgevonden van ngo's met militairen over civiel-militaire samenwerking. Tijdens die simultaan oefening werden verschillende conflictsituaties behandeld. Hebben deze initiatieven meerwaarde?

De onderwerpen wapenexport, oorlogseconomieën en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn niet uitgewerkt. Dat stelt mevrouw Karimi teleur; zij had andere verwachtingen doordat zij anderhalf jaar op de notitie over humanitaire interventie heeft moeten wachten.

Zij is er een voorstander van om zodanige normen te hanteren dat humanitaire interventie een plicht wordt bij genocide en andere massale mensenrechtenschendingen. Zij onderschrijft de notitie daarom grotendeels. Met optreden zonder mandaat van de Veiligheidsraad moet uitermate voorzichtig omgegaan worden. In de realiteit van de internationale politiek zal dat echter soms nodig zijn.

Ten slotte wijst zij erop dat bij humanitaire interventie het beschermen van de bevolking (aanleiding van de interventie) niet ondergeschikt gemaakt moet worden aan de militaire strategie van het minimaliseren van het aantal eigen slachtoffers.

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister van Buitenlandse Zaken** erkent dat de oorzaken van conflicten liggen in armoede, wapenhandel en waardevolle grondstoffen, zoals diamanten. Hij is niet van zins een nieuwe nota over etniciteit te schrijven. Het is immers bekend dat etniciteit en religie conflicten kunnen voeden. In dat verband is het volgens hem goed dat de westerse wereld na 11 september duidelijk heeft gemaakt dat er een zeer grote scheiding

moet worden gemaakt tussen de acties van enerzijds Al Qaeda en de Taliban en anderzijds de islam.

Albanië vergt continue aandacht, zeker na de wisseling van de wacht in dat land. Nederland heeft binnen de EU een voortrekkersrol gehad inzake Albanië. Het streeft naar het opstarten van het stabilisatie-associatieproces, is het meest voor de belangen van Albanië opgekomen en heeft gevraagd om een haalbaarheidsstudie. De minister hoopt dat de onderhandelingen met Albanië binnenkort kunnen beginnen, conform het tijdpad van de Europese Commissie.

Sinds het aantreden van de Commissie is overigens het systeem van conflictindicatoren, het met behulp van deze indicatoren analyseren van de situatie in 120 landen, en de watchlist in werking gezet. Op deze lijst staan nu 30 landen. De bedoeling van de Commissie en Solana is om met de diverse lidstaten te praten over conflictpreventiestrategieën. Nederland kan daar een goede bijdrage aan leveren. De minister voegt er aan toe dat Nederland het nodige heeft gedaan om het internationale debat over humanitaire interventie op gang te brengen.

In het rapport van de ICISS worden volgens hem de inhoud van het Nederlandse rapport en de conclusies van de door Nederland georganiseerde seminars meegewogen. De basisbeginselen worden daarin op dezelfde structurele wijze besproken. In dit verband benadrukt hij dat mandatering door de Veiligheidsraad voorop staat. Humanitaire interventie zonder mandaat is werkelijk een nooduitgang. Het denken over de noodzaak om in te grijpen terwijl er een blokkade in de internationale gemeenschap bestaat, moet volgens hem voortgaan. Nederland zal zich daarvoor blijven inzetten. Dat geldt overigens voor het hele debat over humanitaire interventie, dat uitgaat van een mandaat van de Veiligheidsraad.

Hoewel de minister het in dit verband een mooie gedachte vindt om een beroep te doen op de Algemene vergadering als een voorstel vastloopt in de Veiligheidsraad, acht hij het onrealistisch om te denken dat daar wel een resolutie te verkrijgen is, te meer omdat in de Algemene vergadering een tweederde meerderheid vereist is. De inhoud van de notitie van de regering wijkt af van het rapport van AIV/CAVV op het punt van het doen van een beroep op de Algemene vergadering van de VN.

Het dilemma tussen inbreuk op de soevereiniteit en humanitaire interventie dat mevrouw Van Ardenne heeft geschetst, ziet hij niet. Zij gooit namelijk alle middelen op een hoop. Sancties als het terugroepen van ambassadeurs of economische maatregelen staan niet op één lijn met een militair ingrijpen, want dat is de laatste van de te nemen maatregelen. Desgevraagd zegt hij dat er automatisch een informatieplicht aan de Veiligheidsraad is als men, na de gehele procedure te hebben doorlopen, toch intervenueert. Dat betekent dus dat er niet slechts achteraf gerapporteerd wordt.

De minister vraagt zich af wie het mandaat zou moeten geven voor een speciale rapporteur voor Indonesië. De VN is er niet aan toe. Het sensibiliseren van Indonesië zelf is volgens hem de beste weg en Nederland doet dat ook. Daarnaast moet de EU zich manifesteren in Jakarta. De minister zal dit weekend opnieuw aandacht besteden aan de trojcamissie van de EU naar het land. Deze missie zal uiteraard aandacht besteden aan de meest gevoelige gebieden. Hij tekent daarbij aan dat de huidige Indonesische president een aantal goede besluiten heeft genomen in het decentralisatievraagstuk, wat een eerste belangrijke stap is.

De opmerking dat er op basis van het genoemde beoordelingskader niet ingegrepen zou zijn in Afghanistan, neemt de minister voor kennisgeving aan. Hij wijst er echter wel op dat het onderwerp uitgerekend in de tijd dat Nederland in de Veiligheidsraad zitting had, een paar maal aan de orde is geweest. Nederland heeft aan die discussie, die in 1999 en 2000 leidde tot resoluties, uitgebreid deelgenomen. Uiteindelijk zou in de Veiligheidsraad

ongetwijfeld de vraag gesteld worden wat te doen als het Talibanregime de eisen van de internationale gemeenschap was blijven negeren. De methodologie van Clingendael inzake «early warning» en «early action» die Nederland gebruikt op ambassades, heeft de minister niet paraat. Hij kan die gegevens wel overleggen. Hij benadrukt het belang van de «local capacities for peace», hoewel daar het een en ander op af te dingen valt. Het is van groot belang dat men zich aansluit bij deze mensen of groeperingen die zich willen inzetten om een verandering te bewerkstelligen en die er in zijn optiek altijd zijn.

Het is nieuw dat de Europese Raad spreekt over conflictpreventie en dat Patten en Solana uitgebreid rapporteren. De «policy unit» van Solana is ingericht op de methodiek die uitmondt in de watchlist. Solana heeft nimmer aangegeven dat hij meer mensen nodig heeft. Bovendien is hij zeer bedreven in het op de goede manier inschakelen van expertise bij lidstaten, zodat hij geen groot ambtenarenapparaat nodig heeft. Dat is in het standpunt van de Nederlandse regering de kracht van de «policy unit».

Wat betreft de VN-organisatie verwijst de minister naar de rapportages van de secretaris-generaal van de VN. De conflictrapportage uit de tweede helft van 2001 is volgens hem een goed stuk. De uitvoering van het Brahimirapport vordert gestaag. DKPO is in de afgelopen periode uitgebreid met ongeveer 200 man, allemaal mensen die praktische ervaring hebben met dit soort vraagstukken.

Bij het Kimberleyproces is er enige vooruitgang. Er is momenteel een mandaat voor de Europese Commissie, waar Nederland actief bij betrokken is, maar het monitoren blijft een lastig thema. Ten slotte merkt hij op dat maatschappelijke organisaties in dezelfde mate betrokken zijn geweest bij het vervaardigen van de notitie Humanitaire interventie als bij vorige notities.

De **minister voor Ontwikkelingssamenwerking** benadrukt eerst het grote belang van aansluiting bij initiatieven in de landen zelf die steun waard zijn. Nederland kan niet zelf instituties in die landen creëren, maar wel financiële en politieke hulp bieden aan mensen die deze initiatieven nemen. De praktijk wijst uit dat er altijd wel mensen en lokale organisaties in de landen zelf zijn die zich inzetten voor vrede en voor conflictpreventie. In dat verband merkt zij op dat ownership door Nederland niet wordt gezien als een zaak die exclusief door regeringen wordt bepaald. Verder merkt zij hierbij op dat er voor lokale initiatieven inzake conflictpreventie en conflictmanagement altijd OS-geld beschikbaar is. Voorwaarde is wel dat die initiatieven aansluiten bij de mensen in het land zelf, en dat het niet gaat om theoretische discussies of onderzoeken die in Nederland worden verricht.

De vraag hoe het conflictpreventiebeleid operationeel moet worden gemaakt, kan niet in algemene zin beantwoord worden omdat ieder conflict zijn eigen karakter heeft, zelfs binnen één regio. Ook het aantal partners dat bereid is tot steun aan het Nederlandse beleid, verschilt sterk van conflict tot conflict. Het moet dus steeds gaan om maatwerk en dan is het niet zinvol om een algemeen debat te voeren, maar moet dat per conflict worden gevoerd.

Als instrumenten voor het conflictpreventiebeleid noemt de bewindsvrouw in de eerste plaats diplomatieke activiteiten. Zij geeft daar ook een aantal recente voorbeelden van, betrekking hebbend op Sri Lanka, Afghanistan, Zanzibar, Mozambique en conflicten in andere Afrikaanse landen. In de tweede plaats zijn er financieringsinstrumenten. Daarbij wijst zij erop dat de landenlijst uitsluitend geldt voor financiering in het kader van bilaterale samenwerking. Daarnaast is er geld beschikbaar voor niet-gouvernementele en multilaterale hulp. Nederland werkt met de landen die op de landenlijst staan, volop aan conflictpreventie. Daarbij is good governance overall een dwarsdoorsnijdend thema. Ook het afdwingen van

participatie door de Wereldbank en het IMF aan poverty reduction strategy paperprocessen (PRSP) ziet zij als een belangrijk instrument van conflictpreventie.

Aansluitend wijst zij erop dat de Kamer jaarlijks een brandhaardenkader krijgt toegezonden, waarin het Nederlandse humanitaire-plus-beleid wordt geschreven. Het jongste kader dateert van ongeveer tien maanden geleden en daarin werd al op de eerste plaats Afghanistan genoemd, dus nog vóór de gebeurtenissen van 11 september. Afghanistan was derhalve beslist geen vergeten gebied. Verder zijn in dit kader genoemd het Grote Merengebied en Kongo, Sierra Leone en Liberia, de Balkan, Angola, de buitengebieden van Indonesië en Soedan. Zij beaamt dat het in deze gebieden lang niet altijd gaat om conflictpreventie, omdat daar al conflicten gaande zijn, maar anderzijds is het ook moeilijk om een scherpe grens te trekken tussen conflictpreventie of «nazorg» van een conflict dat er al is geweest.

Zij is bereid om nuttige initiatieven in Nederland te steunen als die competitieve voordelen geven, bijvoorbeeld bij Instituut Clingendael of de universiteit Wageningen. Zij voelt echter niet voor steun aan Nederlands onderzoek naar zaken die elders al op een goede manier worden onderzocht. Zij ziet overigens het liefst dat dit onderzoek in ontwikkelingslanden zelf plaatsvindt. Er wordt nu door Nederland samen met een gerenomeerd Canadees instituut een praktijktoets uitgevoerd van de methodologie voor een ex ante-evaluatie van OS-activiteiten in een aantal landen: Kenia, Oeganda, Tanzania en Sri Lanka. Op zichzelf kan de bewindsvrouw zich voorstellen dat het wordt betreurd als in Nederland expertise verloren gaat omdat er door Ontwikkelingssamenwerking geen steun meer wordt gegeven aan in Nederland plaatsvindende specifieke activiteiten. Dat zal dan echter moeten worden opgevangen door andere ministers, bijvoorbeeld die van OCW of van VWS waar het gaat om expertise in tropenziekten, of die van Buitenlandse Zaken als het gaat om het vredesfonds. Er moet natuurlijk sprake zijn van een samenhangend beleid, maar zij is niet gerechtigd om te spreken over non-ODA-gelden. Verder wijst zij op het aanzienlijke bedrag dat jaarlijks naar de medefinancieringsorganisaties in Nederland gaat, organisaties die ook al beschikken over een goed georganiseerde expertise en waarmee nauw wordt samengewerkt. Zij ziet daarom geen noodzaak om een expertisedatabank op te richten, zoals bepleit door mevrouw Van Ardenne.

De minister onderstreept het belang van contacten tussen parlementariërs. Zo kan PGA altijd op haar steun rekenen. Bovendien steunt Nederland het Institute for Multiparty Democracy, een politiek zeer gevoelig instituut. Verder gelooft zij zeer in de Global Coalition for Africa, omdat die parlementariërs bij elkaar brengt. Van belang is vooral dat parlementariërs uit Afrikaanse landen elkaar in dat verband aanspreken op hun functies.

Hierna wijst zij erop dat het Nederland is geweest dat de financiering van de Ohridakkoorden in Macedonië op de agenda heeft gezet. Ook heeft Nederland een consultant ingezet om dit nader uit te zoeken.

Ook zij vindt aandacht voor een land als Moldavië nodig. Nederland is al tien jaar actief ten behoeve van dat land, maar heeft daarin steeds alleen gestaan. Het begint nu mis te gaan in dat land, maar dat kan Nederland dus niet worden verweten.

Ten slotte zegt zij dat zij er bij de hoge commissaris voor de vluchtelingen van de VN op heeft aangedrongen dat de UNHCR veel meer zelf aan

fondsenwerving doet. Nederland staat al jarenlang op de derde plaats, waar het gaat om de omvang van de steun aan de UNHCR, en ook zij ziet graag dat dit goede voorbeeld door andere landen wordt gevolgd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Hoop Scheffer

De wnd. griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Toor