

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006

Nr. 149

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2006

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, het werkprogramma van de Adviesraad Internationale Vraagstukken aan.

Een eensluidende brief zend ik aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Werkprogramma AIV voor 2007

A. Lopende werkzaamheden:

De hiernavolgende onderwerpen zijn thans in behandeling bij de Raad. Deze zal daar zo nodig aan doorwerken in 2007.

1. Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief
2. Private sector development
3. De Toekomst van de Europese Unie
4. De Toekomst van de OESO
5. Rol maatschappelijk middenveld in de Verenigde Naties
6. Herziening verdragsmechanismen mensenrechten

B. Voorgenomen adviesaanvragen

De regering overweegt advies te vragen over de volgende onderwerpen:

1. De buitenlandspolitieke betekenis van de opkomst van China

De snelle economische groei van China heeft grote gevolgen voor de internationale verhoudingen. Tot voor kort speelde China bijvoorbeeld nauwelijks een rol bij wereldwijde kwesties als energievoorzienings-

zekerheid, de ontwikkeling van Afrika en bevordering van de wereldhandel. Tegenwoordig is een doeltreffende aanpak van deze vraagstukken zonder Chinese medewerking moeilijk voorstelbaar.

De veiligheidspolitieke dimensie van de opkomst van China vraagt hierbij bijzondere aandacht, mede in het licht van de snelle groei van de Chinese defensie-uitgaven en de onopgeloste kwestie Taiwan. Ook de wenselijkheid van een transatlantische dialoog met de Verenigde Staten over de strategische betrekkingen met China geeft aanleiding hieraan aandacht te besteden.

De AIV zal worden gevraagd de wereldpolitieke, veiligheidspolitieke en militaire aspecten van de opkomst van China als regionale macht te analyseren en te beoordelen wat de gevolgen zijn voor het Nederlandse buitenlands en defensiebeleid. De AIV zal worden gevraagd rekening te houden met overleg in NAVO- en EU-verband over de betrekkingen met China.

2. De toekomst van de Benelux

In 2010 verstrijkt het eerste tijdvak van het verdrag dat ten grondslag ligt aan de Benelux Economische Unie (BEU). Het kabinet heeft besloten om dit samenwerkingsverband voort te zetten, gezien de praktische meerwaarde ervan en omdat de Benelux een platform biedt voor de Benelux Politieke Samenwerking. De onderhandelingen over een nieuwe verdragsvorm met België en Luxemburg starten naar het zich laat aanzien in het voorjaar van 2007.

Om te bezien hoe de Benelux-samenwerking in de toekomst het meest efficiënt kan worden vormgegeven, laat de regering een onderzoek uitvoeren naar welke taakvelden in de toekomst gewenst zijn, en wat voor soort ondersteunende organisatie hierbij het beste past. Ook in België, met name in Vlaanderen, wordt de toegevoegde waarde van de Benelux-samenwerking aan een evaluatie onderworpen.

De regering acht Benelux-samenwerking van belang. Daarom heeft zij het voornemen de AIV te verzoeken advies uit te brengen over de vraag wat de meerwaarde van Benelux-samenwerking (zowel in BEU-verband, als in informeel politiek verband) in het Europese krachtenveld kan zijn. Op basis van deze vastgestelde meerwaarde kan worden bekeken welke ondersteuning de BEU-instellingen (zoals het Secretariaat-Generaal, het Benelux-parlement, het Gerechtshof en het Merkenbureau) bij deze samenwerking kunnen bieden.

3. De concurrentiepositie van de EU ten opzichte van Azië en consequenties voor het buitenlands beleid

De snelle opkomst van grote, bevolkingsrijke landen in Azië, zoals China en India, heeft grote implicaties voor de landen van de Europese Unie. Zo is hun mondiale concurrentiepositie in het geding. De zeer sterke toename van export van goedkope producten naar Europa is van vergaande invloed op het functioneren van de interne markt. Er zijn ook andere effecten. Zo is de afname van armoede in Azië als gevolg van de snelle economische groei zeer toe te juichen. De ermee samenhangende toename in het gebruik van energie en grondstoffen leidt echter tot sterk stijgende prijzen en toegenomen volatiliteit van de energiemarkt. Bovendien komt deze ontwikkeling op een moment dat de EU haar energiemarkten liberaliseert en dat wereldwijd onder leiding van de WTO de tariefmuren worden afgebroken. Het is de vraag of de Europese Unie in staat is op tijd de interne markt voldoende te integreren om aan deze versnelling en verscherping van de mondialisering het hoofd te bieden.

Hiervoor moet worden gekeken naar de inrichting van de EU zelf en naar haar beleid. Is de structuur van de EU hiervoor toegerust? Hoe kan de concurrentiepositie van Europa worden behouden of versterkt en tegelijk politieke frictie worden voorkomen?

Een mogelijke adviesaanvraag over dit onderwerp zal in nauw overleg met de minister van Economische Zaken worden opgesteld.

4. Advies inzake de effectiviteit van de hulp

In maart 2005 is in het kader van OESO/DAC de Verklaring van Parijs over effectiviteit van de hulp aangenomen. Daarbij is ook aandacht geschonken aan voortgangsindicatoren. Aspecten van effectiviteit die in deze verklaring aan de orde komen zijn: ownership, afstemming (alignment), harmonisatie, resultaatgerichtheid en het wederzijdse afleggen van verantwoording. Deze Verklaring, de genoemde aspecten en de voortgangsindicatoren vormen een grote stap voorwaarts. Nederland onderschrijft de Verklaring, maar vindt de definitie van effectiviteit te beperkt en zou graag een verbreding naar meer aspecten met daaraan gekoppelde indicatoren zien.

Daarvoor bestaat behoefte aan een brede analyse over de vraag welke elementen onder het begrip effectiviteit vallen en waarom. De regering overweegt de AIV te verzoeken een advies op te stellen, gericht op een inventarisatie van deze elementen en op het formuleren van voortgangsindicatoren. De Verklaring van Parijs is daarvoor een heel goed uitgangspunt. Daarbij dient te worden aangetekend dat institutionele en capaciteitsontwikkeling een prominente plaats innemen in de discussie over effectiviteit. Op vele plaatsen wordt hierover nagedacht en worden pogingen gedaan te werken aan de meetbaarheid. Aansluiting bij dergelijke initiatieven is gewenst.

5. Ondersteuning van militaire operaties door civiele bedrijven

Internationaal wordt in toenemende mate gebruikt gemaakt van civiele ondernemingen om militaire operaties te ondersteunen. Redenen zijn onder meer efficiency en gebrek aan eigen capaciteiten. Zo wordt de flexibiliteit vergroot en blijven schaarse militaire kerncapaciteiten beschikbaar voor andere operaties. Deze civiele dienstverlening beperkt zich in de praktijk niet tot onderwerpen als transport en logistiek, maar gaat verder. Zo maakt de VS gebruik van beveiligingsfirma's voor de bewaking van legerplaatsen en pijpleidingen in Irak en voor de beveiliging van personen. Ook het VK maakt van dit soort bedrijven («private military companies») gebruik. Het is duidelijk dat de betrouwbaarheid van civiele bedrijven binnen redelijke grenzen moet zijn gegarandeerd. Onduidelijker is de verantwoordelijkheid voor het (wan-)gedrag van individuele personeelsleden van een gecontracteerde firma.

Belangrijke vragen aan de AIV in dit verband betreffen de mogelijke uitholling van het geweldsmonopolie van de staat, de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie met het oorlogsrecht. De inzet van bewapend civiel personeel roept ook de vraag op waar de grens ligt tussen non-combattant en huurling. Verder is het de vraag onder welke omstandigheden dergelijke inzet mogelijk is, tot welke soort activiteiten deze dienstverlening zich strekt of beperkt moet blijven, wat de wettelijke en juridische kaders daarvoor zijn en of die afdoende zijn, waar en in welke mate de verantwoordelijkheid ligt voor de daden van ingehuurd partijen in operatiegebieden en bij incidenten, zoals gijzelings-situaties, en welke elementen in een defensiebeleidskader «Civiele dienst-

verleners in operatiegebieden» zouden moeten worden opgenomen. Over deze punten zal de AIV om advies worden gevraagd.

6. Actualisering van het AIV-advies

De worsteling van Afrika van januari 2001

Sinds de AIV in januari 2001 zijn advies over Afrika uitbracht, zijn verschillende Afrikaanse initiatieven voor regionale en subregionale samenwerking van de grond gekomen. De overkoepelende Afrikaanse Unie (EU) en het New Partnership for African Development (NEPAD) zijn daarvan de voornaamste maar niet de enige voorbeelden. Zo zal de Grote Meren Conferentie mogelijk leiden tot een langdurig regionaal vervolg. De internationale donoren, waaronder Nederland, zijn nog op zoek naar een passende reactie op deze regionale Afrikaanse initiatieven, mede omdat ontwikkelingssamenwerking vooral gericht is op afzonderlijke landen. Het is daarom moeilijk te reageren op initiatieven van AU, NEPAD en subregionale instellingen zoals de Economic Community Of West African States (ECOWAS), en de Southern African Development Community (SADC).

De vraag is hoe de regionale Afrikaanse initiatieven moeten worden ingeschat en hoe Nederland ze beter zou kunnen ondersteunen. Is het middel van «peer review» om maatstaven aan te leggen voor het optreden van regeringen geschikt? Heeft men voor tenuitvoerlegging van de initiatieven in Afrika politiek en administratief de mogelijkheden? Wat zijn de wensen van de voornaamste Afrikaanse landen en hoe kunnen de EU en Nederland hierop reageren?

De regering overweegt de AIV te vragen in een vervolgadvisie deze vragen te behandelen. Daarbij zouden ook het vervolg op het Afrika-jaar 2005 en de nieuwe Afrikastrategie van EU en Wereldbank aan de orde kunnen komen.

7. Transnationale netwerken en internationale regimes

Internationale niet-gouvernementele netwerken spelen een toenemende rol bij de aanpak van internationale problemen en boeken daarbij ook resultaten (Landmijnen, Internationaal Strafhof). Daarbij is de publieke opinie zowel instrument als beoordelaar van deze resultaten.

Het verschijnsel is niet nieuw. Ook in het verleden werden internationale regels en instituties vaak geïnspireerd op idealen waarmee juist buiten regeringen om veel steun kon worden gemobiliseerd (Rode Kruis, Olympische Spelen, mensenrechten, milieu, dierenbescherming). Daarnaast kunnen netwerken van commerciële instellingen grote invloed uitoefenen op het ontstaan van regels en praktijken, bijvoorbeeld door standaardisatie, zelfregulering en good practices. Nu de communicatiemogelijkheden tussen burgers onderling sterk zijn gegroeid lijken er nieuwe kansen te zijn voor internationale netwerken. Sommige regeringen maken hier bewust gebruik van, andere hechten aan het primaat van intergouvernementele samenwerking.

Dienen regeringen in te spelen op dit verschijnsel of het zelfs te kiezen als methode om resultaten te boeken? Moeten er bestendige coalities komen per thema? Kunnen thematische netwerken worden benut om wereldproblemen tot een oplossing te brengen? Is het ontstaan van machtscentra in «spontane kernen» een bedreiging voor de kwaliteit en legitimiteit van de resultaten, en daarmee voor de belangen van de burgers? Is

het ontbreken van een formele verantwoording een voordeel of juist bezwaarlijk vanuit een oogpunt van democratie en legitimiteit?

8. Actualiseren van advies nr. 8 (1999) over ambtsberichten in asielzaken.

De rol van BZ bij de opstelling van ambtsberichten is voortdurend in de publieke aandacht, zowel in de Nederlandse als de Europese context. Over deze problematiek zijn in het verleden al veel rapporten geproduceerd. Ook de AIV heeft hier advies over uitgebracht (advies nummer 8 uit 1999). Sindsdien is onder meer rapport uitgebracht door de Commissie Wijnholt. Momenteel is de AdviesCommissie VreemdelingenZaken (ACVZ) bezig met een onderzoek naar het asielbeleid. Hoewel de ACVZ zich hoofdzakelijk tot Justitie zal richten, zal daarin ook de opstelling van ambtsberichten in een of andere vorm aan de orde komen.

In het licht van onder meer deze ontwikkelingen overweegt de regering de AIV te vragen het advies uit 1999 te bezien op actualiteitswaarde.

9. Nederlandse en Europese ontwikkelingssamenwerking: verder integreren of juist niet?

Ontwikkelingssamenwerking is een gemengde bevoegdheid van de lidstaten en de EG, waarbij de Europese OS complementair dient te zijn aan de nationale inspanningen. De verwevenheid tussen nationaal en EU-beleid wordt steeds groter. Het EU-kader biedt Nederland extra mogelijkheden om de nationale doelstellingen te realiseren, terwijl het nationale beleid kan bijdragen aan de realisering van de doelstellingen van het EU-beleid. Dit potentieel wordt groter, nu de Europese OS de afgelopen jaren aanzienlijk is verbeterd. Een andere factor is de te verwachten aanzienlijke stijging van de EU-ODA-middelen op basis van het in mei 2005 bereikte akkoord over de interim ODA-doelstellingen. In december 2005 hebben discussies in EU-verband over de rolverdeling tussen nationale en Europese OS geresulteerd in de beleidsverklaring «Europese Consensus». In het Nederlandse Parlement bestaat hiervoor veel belangstelling en brede steun

In het licht van het bovenstaande acht de regering het van groot belang om ten behoeve van een actieve Nederlandse inbreng haar visie op dit onderwerp verder te ontwikkelen en proactief voorbij de Europese Consensus te denken. In de tweede helft van 2006 organiseert BZ hiertoe een aantal lunchlezingen. De regering overweegt om op basis van de uitkomsten van deze discussies begin 2007 een adviesaanvraag over deze problematiek aan de AIV voor te leggen.

C. Mogelijke adviezen in samenwerking met andere raden

10. Het belang van het opkomend rechtsgebied van de Transitional Justice

Het opkomend rechtsgebied van de Transitional Justice omvat de rechtsprocedures en rechtsregels die zijn ingesteld om in een land de overgang van een autoritair stelsel met grootschalige mensenrechtenschendingen naar vrede en democratie te faciliteren. Transitional Justice kent vele vormen: die van de internationale straftribunalen, waaronder het Joegoslavië-tribunaal en het Internationaal Strafhof; geïnternationaliseerde tribunalen zoals in Sierra Leone, Oost-Timor en Cambodja; extra opgetuigde nationale rechtbanken maar ook Waarheidscommissies en lokale rechtbanken zoals de gacaca in Rwanda.

Inmiddels zijn er vele studies verschenen die de ervaringen met de diverse stelsels beschrijven. Minder bekend is er over de vraag welke rechtsvormen daadwerkelijk bijdragen aan duurzame vrede en rechtvaardigheid. Een inventarisatie van de kennis op dit gebied gevolgd door beleidsaanbevelingen zou van nut kunnen zijn voor de regering, mede omdat zij in verschillende landen instituties op dit gebied financiert. Daarbij zouden onder meer de volgende vragen aan de orde kunnen komen:

- Zijn er algemene wetmatigheden die uitgangspunt moeten zijn voor keuzes bij het toepassen van transitional justice?
- Welke vormen leveren daadwerkelijk op de lange termijn een bijdrage aan duurzame vrede en rechtvaardigheid?
- Hoe zijn de percepties van de betrokken bevolking zo goed mogelijk te betrekken in het ontwerp van mechanismen op dit gebied?
- Welke rol dient Nederland bij het maken van dergelijke keuzes te spelen, al dan niet via de EU? Hoe dienen dergelijke investeringen te worden gefinancierd?

Bij een eventuele adviesaanvraag over dit onderwerp zou ook de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) kunnen worden betrokken.

D. Mogelijke onderwerpen voor latere adviesaanvragen, afhankelijk van ontwikkelingen

11. De strategische relatie VS/NL/EU

Er bestaan principiële verschillen tussen de VS benadering van buitenlands beleid en de Europese benadering, c.q. het Europese (en Nederlandse) belang. De VS wil zich niet onderwerpen aan verplichtingen of uitspraken van derden (ICC) als dit tegen het gepercipieerde eigenbelang indruist, terwijl een land als Nederland juist belang heeft bij sterk internationaal recht. Dit is een groot en belangrijk internationaal vraagstuk. De AIV zou in dit kader advies kunnen uitbrengen over de politiek-strategische verhouding van Nederland en de EU ten opzichte van de VS. Wat kan er bijvoorbeeld mede op basis van eerder uitgebrachte adviezen – zoals raketverdediging, Europese militaire samenwerking, de positie van Nederland en nucleaire non-proliferatie – worden geconcludeerd over de koers die Nederland en de EU moeten varen in de betrekkingen met de VS? Hoe moet de EU zich verhouden tot de NAVO? Welke fora moeten worden benut voor de Transatlantische dialoog?

Daarbij zou tevens aandacht kunnen worden besteed aan de de militair-technologische kloof tussen de Verenigde Staten en Europa en aan de mogelijke gevolgen daarvan voor de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Elementen die in de adviesaanvraag aan de orde zouden moeten komen: waaruit bestaat deze kloof? Groeit zij? Wat zijn de gevolgen voor de rolverdeling tussen de VS en Europa en voor het vermogen gezamenlijk militair op te treden (bijv. in NAVO-verband)? Welke obstakels staan het dichten van de kloof in de weg? Is het nodig of wenselijk de kloof te dichten, zo ja hoe? Welke defensie-industriële aspecten zijn van belang? Daarbij ware bijzondere aandacht te besteden aan:

- (1) de rol en het belang van «Network Enabled Capabilities» (NEC),
- (2) militair gebruik van de ruimte,
- (3) interoperabiliteit tussen de VS en Europa,
- (4) het overdragen van technologische kennis en
- (5) «Missile Defence».