

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2005

24 832

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2005

Op 28 mei 2003 richtte de regering zich tot de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) met het verzoek om een gemeenschappelijk advies over «falende staten». Het advies van de AIV en CAVV, «Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid», werd op 15 juli 2004 aan de regering aangeboden.

Op 29 oktober 2004 liet de regering per brief aan uw Kamer¹ weten dat haar reactie op het advies zou worden uitgesteld tot na het uitkomen van het rapport van het High-Level Panel² (HLP) van de Verenigde Naties, hetgeen inmiddels is geschied. De bevindingen van het HLP-rapport zijn waar relevant zoveel mogelijk meegenomen in deze reactie.

Algemeen

De regering dankt de AIV en de CAVV voor het gegeven advies. Het advies biedt een nuttige analyse van het begrip «falende staat» en schetst een goed beeld van de complexe problematiek die gepaard gaat met dit fenomeen. De regering deelt de conclusie van het advies dat falende staten een bedreiging vormen, ook voor Nederland en de Europese Unie. Ook in de Veiligheidsstrategie van de EU wordt gesteld dat falende staten één van de grootste bedreigingen voor Europa zijn. De regering is dan ook van mening dat het voorkomen dat staten falen en het weer op de been helpen van falende staten van groot belang is. Hiervoor dient het gehele scala aan voorhanden zijnde instrumenten op geïntegreerde wijze te worden ingezet.

Het advies geeft een goede omschrijving en een heldere analyse van falende staten. Er is echter geen internationaal overeengekomen definitie of geaccepteerde lijst van falende staten en het is ook niet te verwachten dat op dit gebied internationale overeenstemming wordt gevonden. Dit betekent dat in het beleid ten aanzien van falende staten altijd sprake zal zijn van een ruime mate van beleidsvrijheid, waarin politieke keuzes door-

¹ Kamerstuk II, 2004–2005, 29 800 V, nr. 60 (29 oktober 2004).

² Rapport van het High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: «A more secure world: our shared responsibility» (General Assembly, A/59/565), 29 november 2004.

slaggevend zijn. Het proces van falen verloopt niet lineair en zelfs binnen een staat kunnen verschillende regio's op verschillende manieren en in uiteenlopende mate falen. Er bestaat dan ook geen eenduidige receptuur of oplossing.

Geïntegreerd beleid

Voor de verschillende fasen en mate van falen is een op de specifieke context toegesneden geïntegreerde en coherente inzet van beleidsinstrumenten van groot belang. De inzet in een land als Afghanistan laat zien dat een gelijktijdige en coherente inzet van zowel politieke, militaire als ontwikkelingsgerelateerde instrumenten noodzakelijk is om de overgang van conflict naar een meer stabiele situatie te begeleiden. Er dient gelijktijdig te worden ingezet op onder meer de terreinen conflictpreventie, conflictbemiddeling, vredeshandhaving en vredesopbouw, waaronder hervormingen binnen de veiligheidssector, demobilisatie- en reïntegratieprogramma's, en specifiek op de context toegesneden vormen van wederopbouw.

Om deze geïntegreerde aanpak te concretiseren, heeft de regering besloten tot het oprichten van het Stabiliteitsfonds, waarin de expertise van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie wordt samengebracht. Dit fonds maakt het mogelijk op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling en de verschillende beleidsinstrumenten en middelen op een meer coherente en geïntegreerde wijze in te zetten. Zo is het in het kader van het Stabiliteitsfonds mogelijk om in landen waar Nederlandse militairen zijn ingezet ook bij te dragen aan capaciteitsopbouw op het gebied van de veiligheidssector. In het kader van het beleid gericht op wederopbouw en vrede, veiligheid en ontwikkeling wordt in grote mate samengewerkt tussen de verschillende ministeries en worden beleidsmatige keuzes besproken en op elkaar afgestemd. Uw Kamer zal hierover binnenkort nader worden geïnformeerd in de regeringsnotitie «Wederopbouw na gewapend conflict».

Zoals in de regeringsreactie op het AIV-advies «Nederland en crisisbeheersing: drie aspecten»³ is vermeld, is de regering ervan overtuigd dat op dit moment een tekort aan middelen niet het grootste obstakel voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid vormt, maar juist de complexiteit van en relatieve onbekendheid met deze problematiek en de manier waarop hieraan beleidsmatig en praktisch invulling moet worden gegeven. Bij de evaluatie van het Stabiliteitsfonds na twee jaar (eind 2005/begin 2006) kan de omvang en het functioneren van het fonds nader worden bezien.

Legitimering voor ingrijpen in falende staten

Het advies constateert terecht dat falen op zichzelf geen eigenstandige volkenrechtelijke grond of verplichting tot ingrijpen (zowel civiel als militair) in een staat door externe actoren verschaft. Ook legt het soevereiniteitsbeginsel beperkingen op aan extern ingrijpen. Deze constateringen versterken de conclusie dat vooral politieke overwegingen ten grondslag liggen aan de beslissing al dan niet in te grijpen. Naarmate het falen en de gevolgen daarvan ernstiger worden, zal de politieke verplichting tot ingrijpen zwaarder zijn en zullen ook zwaardere instrumenten nodig zijn. Omgekeerd vraagt de inzet van zwaardere instrumenten om een zwaardere politieke onderbouwing en een breder politiek draagvlak. Dat laatste geldt in de sterkste mate voor militair ingrijpen. Een politieke beslissing tot militair ingrijpen zou idealiter moeten berusten op een volkenrechtelijke basis, te weten:

- op uitnodiging van de legitieme regering van de staat in kwestie;
- op artikel 51 van het VN-Handvest in het geval van zelfverdediging; of

³ Kamerstuk II 2003–2004, 29 521, nr. 5 (29-06-2004).

- op een resolutie van de Veiligheidsraad waarin het gebruik van geweld wordt geautoriseerd.

De regering deelt de mening van de AIV en de CAVV dat de vroegtijdige inzet van militaire middelen heilzaam kan zijn om afglijden van staten te voorkomen. De regering onderschrijft eveneens de nadruk die de AIV en de CAVV leggen op de centrale rol van de Veiligheidsraad bij de besluitvorming op dit punt. De regering is het ermee eens dat de Veiligheidsraad zo alert en effectief dient op te treden dat ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om, anders dan ter zelfverdediging, niet nodig is.

De Veiligheidsraad zou zich eerder en krachtiger dienen uit te spreken over falende staten: «early warning» zou moeten leiden tot «early action». De door het High-Level Panel voorgestelde vijf criteria voor legitimiteit van ingrijpen door de Veiligheidsraad lijken een geschikte toetsingslijst aan de hand waarvan de Veiligheidsraad zou moeten vaststellen of militair ingrijpen noodzakelijk is.⁴

In uitzonderlijke gevallen waarbij de Veiligheidsraad niet optreedt, een situatie zoals genoemd in de motie-Van Baalen c.s. (Kamerstuk 29 800 V nr. 34) kan er echter een verantwoordelijkheid bestaan tot ingrijpen. De regering verwijst hiervoor naar haar reactie op het AIV- en CAVV-advies «Humanitaire Interventie» en de uitwerking van het toetsingskader, zoals dat tot stand is gekomen in conferenties gehouden te Noordwijk en Scheveningen⁵.

Rol van de Verenigde Naties

Het advies bepleit de instelling van een nieuw politiek VN-orgaan. Dat zou moeten leiden tot meer samenhang in de inbreng van donoren en daarmee voorzien in de behoefte aan goed gecoördineerde internationale samenwerking. De regering deelt de mening dat in het algemeen de coördinerende rol van de VN in het proces van herstel zou moeten worden versterkt. Het reeds genoemde rapport van het High-Level Panel gaat diep in op dit specifieke onderwerp en doet evenals de AIV en de CAVV aanbevelingen voor een sterkere rol van de VN vooral in de post-conflict fase⁶. Het HLP-rapport stelt dat vredesopbouw en wederopbouw op lange termijn essentieel zijn in het voorkomen van terugval tot conflict en dat het VN-systeem onvoldoende is toegerust om een algemene coördinerende taak te spelen in de ondersteuning van staten in hun transitie van oorlog naar vrede. Het rapport adviseert om een Peacebuilding Commission (PBC) op te richten voor het hele continuüm van «early warning» naar post-conflict wederopbouw. In het VN-secretariaat zou tevens een Peacebuilding Support Office (PSO) moeten komen voor ondersteuning en om te zorgen dat de Secretaris-Generaal brede actie met zonodig inschakeling van het gehele VN-systeem kan ondernemen. De PSO zou ook actoren in het veld moeten ondersteunen. Het rapport beveelt tevens aan de functie van Speciale Vertegenwoordiger te versterken, zodat deze ter plaatse een sterk coördinerende rol kan vervullen.

De regering is van mening dat met name op het gebied van post-conflict wederopbouw inderdaad een nieuwe coördinatie- en samenwerkingsstructuur tot stand dient te komen. De regering verwijst tevens naar de brief aan de Tweede Kamer inzake de hervormingen in de VN, waarin eveneens gepleit is voor een meer permanente structuur voor de aanpak van het probleem van falend bestuur in staten⁷. De voorkeur gaat uit naar een flexibele structuur die gebruik maakt van reeds bestaande instrumenten en organisaties en waarbij continuïteit verzekerd is. Nauwe samenwerking met de Bretton Woods instellingen en andere VN-organisaties, alsmede relevante regionale organisatie, is daarbij essentieel. Een in te stellen commissie zou, vanwege voldoende autoriteit,

⁴ Ibid 2, para. 207–208.

⁵ AIV/CAVV advies nr. 13, Humanitaire Interventie, Den Haag, april 2002 en de Notitie Humanitaire Interventie van 30 oktober 2001; Kamerstuk II nr. 27 742, 2001–2002, nr. 5.

⁶ Ibid. 2, para. 261–269.

⁷ Kamerstuk II 2003–2004, 24 832, nr. 5 (1 juni 2004).

onder de Veiligheidsraad moeten ressorteren. De door de AIV en de CAVV voorgestelde nieuwe structuur wordt echter nogal zwaar en centralistisch geacht. De structuur zoals in het HLP-rapport weergegeven lijkt flexibeler, met een coördinerende in plaats van een direct besturende taak, waarbij alle betrokken spelers vertegenwoordigd zijn. Uitgangspunten zijn dat de structuur niet moet leiden tot extra bureaucratie. De commissie moet zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande kennis, zoals van UNDP alsook van de expertise van het «Department for Peace Keeping Operations» (DPKO), dat sinds het «Brahimi-rapport»⁸ naar een meer geïntegreerde benadering van vredesopbouw streeft. Deze zouden tevens vertegenwoordigd dienen te zijn in de voorgestelde structuur. Een op te richten Peacebuilding Support Office (PSO) zou ook zoveel mogelijk gebruik moeten maken van de reeds aanwezige expertise. De rol van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal dient tevens versterkt te worden. Deze zou krachtig en effectief moeten kunnen optreden, zowel in de beginstadia van falend bestuur alsook in post-conflictsituaties, wanneer een vredesmissie bezig is zich terug te trekken en de continuïteit van wederopbouw verzekerd dient te zijn.

Het nut van het instellen van een multilateraal post-conflictfonds voor falende staten dat kan bijdragen aan de samenhang tussen vrede, veiligheid en ontwikkeling, zoals voorgesteld door de AIV/CAVV, wordt onderschreven. Een post-conflictfonds zou gebruik moeten maken van de reeds bestaande structuren. Het High-Level Panel doet een soortgelijke aanbeveling en is van mening dat er een Peacebuilding Fund moet komen van minstens \$ 250 miljoen. Dit fonds zou moeten worden ingezet voor activiteiten gericht op reïntegratie en rehabilitatie, alsmede terugkerende kosten van de overheid⁹. De regering is van mening dat het fonds breder inzetbaar zou moeten zijn om een gefragmenteerde en niet-coherente inzet tegen te gaan. Een dergelijk fonds zou moeten worden ingebed in bestaande structuren. Het lijkt efficiënter om één fonds te hebben waaruit alle stabiliteitgerelateerde uitgaven gedaan kunnen worden, op basis van overeenstemming binnen de PBC. Een voorbeeld van een soortgelijk fonds is het «Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery», beheerd door het «Bureau for Crisis Prevention and Recovery» van de UNDP, waaraan vanuit het Stabiliteitsfonds een bijdrage is geleverd.

De regering benadrukt verder dat op het terrein van economisch herstel met name de Wereldbank (alsook het IMF) met zijn financiële expertise een belangrijke rol kan vervullen. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat in de discussie inzake VN-hervorming en de discussie inzake donorharmonisatie ook sterk wordt ingezet op een effectiever stelsel van multilaterale instellingen. Zoals bekend worden de ontwikkelingsactiviteiten van de VN verricht door een veelheid aan instellingen. Daarnaast zijn er ook de Bretton-Woodsinstellingen. Verminderde fragmentatie, een meer solide en meer voorspelbare financiering door donoren, alsmede een heldere taakverdeling tussen de VN en met name de Wereldbank/IDA zou de slagkracht van deze instellingen bij wederopbouwactiviteiten in belangrijke mate kunnen vergroten.

Inzet van militaire middelen door Nederland

In het kader van militaire inzet geeft het advies aan dat Nederland aan kortdurende missies hoog in het geweldsspectrum zou moeten deelnemen. De regering deelt deze mening en verwijst hiervoor verder naar de regeringsreactie op het AIV-advies «Nederland en crisisbeheersing: drie aspecten»¹⁰. Ook indien wordt besloten tot een langdurige betrokkenheid bij stabilisatie en wederopbouw van een staat kan de krijgsmacht een essentiële bijdrage leveren aan het herstel en de hervorming van veiligheidsstructuren.

De inzet van militaire expertise kan ook in een eerder stadium plaats-

⁸ Rapport van het «Panel on United Nations Peace Operations» (A/55/305 – S/2000/809), 21 augustus 2000.

⁹ Ibid 2, para. 228.

¹⁰ Kamerstuk II 2003–2004, 29 521, nr. 5 (29–06–2004).

vinden. Het betreft hierbij vooral omstandigheden waarbij de specifieke deskundigheid van de krijgsmacht wenselijk is, zoals in het kader van «*Security Sector Reform*» (SSR) alsmede voor de militaire integratie van ex-soldaten in het kader van «*Disarmament, Demobilisation and Reintegration*» (DDR). Goed bestuur van de veiligheidssector, die zowel de politie als de krijgsmacht omvat, is essentieel voor duurzame stabiliteit. Het opstellen en uitvoeren van programma's gericht op SSR en DDR draagt bij aan het voorkomen van verder falen en aan het scheppen van voorwaarden voor wederopbouw en ontwikkeling. Deze militaire rol heeft overigens, anders dan de AIV/CAVV suggereert, niet het karakter van CIMIC. CIMIC-activiteiten staan primair in het teken van de ondersteuning van de veiligheid van de betrokken vredesmacht (*force protection*) en facilitering van de betreffende operatie (*force acceptance*) en beperken zich dus tot aan de vredesmissie gerelateerde activiteiten. De inzet van militaire middelen kan dus verder strekken dan de klassieke crisisbeheersingsoperatie die een situatie moet stabiliseren. Ook kan het, ter vergroting van de veiligheid van de eigen troepen en voor het op verantwoorde wijze kunnen terugtrekken van Nederlandse troepen, wenselijk zijn in het gebied waar Nederlandse eenheden zijn gestationeerd ook wederopbouwactiviteiten te overwegen. Een ruimere inzet van ontwikkelingsactiviteiten in een land waar Nederlandse militairen zijn ingezet dient derhalve in ogenschouw te worden genomen, maar een automatische koppeling tussen beide zou echter aan beide kanten een effectieve uitvoering van het wederopbouwbeleid kunnen belemmeren.

Inzet van Nederland bij wederopbouw

Gezien het grote aantal landen dat zich in een wederopbouwfase na een conflict bevindt en de beperkte financiële middelen zal de Nederlandse inzet voor herstel van falende staten zich noodzakelijkerwijs moeten beperken tot steun aan een relatief klein aantal landen. De huidige inzet kan als volgt worden verhelderd.

Een aantal landen wordt, in een regionale benadering, gesteund bij het proces van post-conflict stabilisatie tot aan de fase van structurele wederopbouw. Dit betreft met name de drie prioritaire regio's voor ontwikkelingssamenwerking, te weten de Grote Meren regio, de Hoorn van Afrika en de Westelijke Balkan (zie de nota «Aan Elkaar Verplicht»). Daarnaast kan Nederland in specifieke gevallen ook buiten deze gebieden landen ondersteunen bij de bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit. Een kleine groep wederopbouwlanden kan rekenen op langdurige en gediversifieerde Nederlandse ondersteuning en daartoe op termijn deel uitmaken van de groep partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking. Op dit moment vindt een dergelijke ondersteuning plaats in landen op de Balkan en in Afghanistan.

Nieuw paradigma

Het AIV/CAVV-advies stelt een nieuw paradigma voor bij de beleidsvorming van het Nederlands buitenlands beleid, namelijk dat voorkómen van het falen van staten en van de bijbehorende schade een groter netto-effect heeft dan verdere voortgang in op zichzelf stabiele staten. Een integrale afweging van Nederlandse belangen zou volgens dat paradigma moeten leiden tot een grotere inzet van middelen ter preventie van het falen van staten.

De regering onderschrijft de stelling niet dat het voorkomen van het falen van staten een groter netto effect heeft op de ontwikkeling dan de verdere vooruitgang van stabiele staten. Natuurlijk is het voorkómen dat staten falen en in conflict ten onder gaan te prefereren boven het herstellen van staten die falen. Het structureel voorkómen van het falen van staten (in tegenstelling tot het korte termijn ingrijpen in crisistijd) is echter veelal

onmogelijk omdat zowel de volkenrechtelijke gronden als de politieke wil tot ingrijpen ontbreken. Tevens wijst de regering erop dat de mogelijkheden om op effectieve wijze de structurele oorzaken van falen weg te nemen in staten die niet voldoen aan de basisvoorwaarden op het gebied van goed bestuur, beperkt zijn.

De huidige keuze voor inzet van ontwikkelingsmiddelen in staten waar tenminste een zekere positieve trend op het gebied van goed bestuur waarneembaar is, is mede ingegeven door internationale ervaring dat de inzet hier effectiever is dan inzet in staten waar niet wordt voldaan aan deze basisvoorwaarden.

Slotopmerkingen

In het advies van de AIV en de CAVV wordt ruime aandacht besteed aan de inzet van het militair instrumentarium en een «wederopbouwscenario», waarbij de oplossing voor herstel voornamelijk wordt gezocht in (tijdelijke) internationale bestuursorganen. Alternatieven voor een dergelijke grootscheepse overname van bestuursverantwoordelijkheden worden niet of nauwelijks besproken. De hedendaagse praktijk wijst echter uit dat een grootscheepse overname van het bestuur niet altijd mogelijk dan wel wenselijk is. Vaker wordt een concept toegepast waarbij een lokaal gevormde regering sturend is en waarbij de internationale gemeenschap bijdraagt aan het herstelproces. Hoe een complete bestuurlijke overname in landen ter grootte van de Democratische Republiek Congo zou dienen plaats te vinden blijft onduidelijk in het advies. Verder wordt wel nadruk gelegd op het belang van mensenrechten, democratisering en de rechtstaat, maar welke zaken concreet nodig zijn voor het voorkomen van falen en bij het opnieuw opbouwen van staten blijft in het ongewisse.

Essentieel in het hele proces van opbouw van een falende staat blijft de verantwoordelijkheid van regionale actoren en voor zover of zodra mogelijk die van het land zelf. Het is een stap voorwaarts dat in het voorstel van het HLP regionale organisaties van het begin af aan betrokken worden in de PBC. De regering onderschrijft ook de opvatting in het rapport dat regionale organisaties versterkt moeten worden¹¹. In de Afrikaanse context lijkt in het bijzonder behoefte te bestaan aan een nieuwe structuur die zich richt op het herstel van falende staten. Hierbij kan wellicht worden aangesloten bij de in Addis Abeba bestaande structuur van de Economic Commission for Africa (ECA). Dit zal het verwerven van draagvlak in Afrika voor het herstel van falende staten sterk bevorderen.

Overigens hebben de lidstaten van de Afrikaanse Unie recent aanvaard dat de Unie het recht heeft om ingrijpen in een lidstaat te autoriseren bij zwaarwegende omstandigheden, te weten oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de menselijkheid¹². De bevoegdheid om terzake te beslissen, is mede gedelegeerd aan de «Peace and Security Council» (PSC) van de AU. De AU en al haar organen zullen eerst pogen te beslissen met consensus, maar de PSC heeft, indien die consensus niet kan worden bereikt, vervolgens het recht om met tweederde meerderheid van de stemmen te beslissen¹³.

Daarmee heeft de AU een rechtsbasis gecreëerd om daadwerkelijk in te grijpen bij zorgelijke situaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

¹¹ Ibid 2, para. 270–272.

¹² Art. 4, Principles, sub (h) van de «Constitutive Act» van de Afrikaanse Unie.

¹³ Ibid. art. 8 sub 13.

