



Nederland als Middelgrote Mogendheid

Cheerleader of Norm Entrepreneur?

Reactie Begrotingen 2010

Buitenlandse Zaken
Defensie

November 2009

Inhoud

1	Reactie op hoofdlijnen	3
1.1	Middelgrote Mogendheden en “Niche Diplomatie”	3
1.2	Nederland als Cheerleader of als Norm Entrepreneur?	4
2	Begroting Buitenlandse Zaken	6
2.1	Nucleaire Ontwapening	6
2.2	Mensenrechten	7
2.3	Midden-Oosten Vredesproces (MOVP)	8
2.4	Fragiele staten	9
2.4.1	Afghanistan en Pakistan	10
2.4.2	Sudan	12
2.4.3	Kosovo	13
2.4.4	Irak	15
2.4.5	Colombia	16
3	Begroting Defensie	17
3.1	Toekomstverkenningen: Nederlandse krijgsmacht als ‘ <i>protection force</i> ’	17
3.2	Bezuinig op opvolger F16	17
3.3	Europese samenwerking en de NAVO	18
3.4	Verarmd Uranium	19

IKV Pax Christi

Bezoekadres: Postadres:

Godebaldkwartier 74 Postbus 19318
3511 DZ UTRECHT 3501 DH UTRECHT

Telefoon: 030 233 33 46

Fax: 030 236 81 99

Website: www.ikvpaxchristi.nl

E-mail: info@ikvpaxchristi.nl

1 Reactie op hoofdlijnen

IKV Pax Christi komt dit jaar opnieuw met een eigen commentaar bij de memorie van toelichting van de begrotingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Als vredesorganisatie laten we ons bij de beoordeling van beleidsvoornemens leiden door het concept *human security*, het recht van burgers op een veilig en menswaardig bestaan, vrij van angst. Wij beperken ons commentaar tot de thema's die hiervoor van belang zijn.

“Een actief buitenlands beleid loont”. Met een zekere trots meldt de memorie van toelichting dat Nederland mag meepraten met de groten der aarde. Nederland organiseerde een internationale conferentie over Afghanistan. Nederland zat aan tafel bij de G-20. Den Haag is de internationale stad van vrede en recht. De redenering is als volgt. Nederland doet zijn best, krijgt waardering en wordt beloond met “de mogelijkheid om mee te praten en mede te beïnvloeden”. En, zo constateert de memorie van toelichting tevreden, “dit soort dingen zijn goed voor Nederland”.

In een multipolaire wereld met verschuivende machtsverhoudingen zoekt Nederland naar nieuwe mogelijkheden voor het buitenlands beleid. En dat alles met een duidelijk doel voor ogen. “Buitenlands beleid voeren we voor Nederland: om er voor te zorgen dat de economie en welzijn van Nederland zo sterk mogelijk is. Daarnaast bevorderen we, zoals we ook in onze Grondwet hebben opgenomen, de internationale rechtsorde en werken we aan een rechtvaardigere wereld voor iedereen.”

Nederland is te klein om beslissende invloed uit te oefenen op de grootmachten maar te groot om weg te duiken en verantwoordelijkheden te mijden. Nederland is in verschillende opzichten ook groot. Nederland heeft de 16de economie van de wereld. Nederland draagt substantiële verantwoordelijkheden in internationale crisisbeheersingsoperaties. Nederland loopt voorop in het vormgeven van geïntegreerd beleid. Nederland behoort tot landen met kernwapens op hun grondgebied. Nederland neemt zijn verantwoordelijkheid op gebied van ontwikkelingssamenwerking en houdt vast aan 0,8% van het BNP voor ODA.

1.1 Middelgrote Mogendheden en “Niche Diplomatie”

Nederland behoort tot de *middle powers*, ofwel middelgrote mogendheden, landen die zich onderscheiden van grootmachten en kleine staten. Er bestaan geen criteria die bepalen welke landen behoren tot de categorie van middelgrote mogendheden. Het is vooral het gedrag en het zelfbeeld van staten dat bepaalt of landen de rol van middelgrote mogendheid spelen. De gedragskenmerken van middelgrote mogendheden zijn herkenbaar. Het zijn staten die “niche diplomatie” bedrijven door hun ervaring en middelen in te zetten op een beperkt gebied waar meerwaarde gerealiseerd kan worden. Middelgrote mogendheden beseffen dat multilaterale instituties en coalitievorming noodzakelijk zijn voor politieke invloed. Het voornaamste kenmerk is dat bewindslieden van middelgrote mogendheden politieke entrepreneurs zijn die hun leiderschap benutten door een katalyserende rol te spelen en gelegenheidscoalities te smeden.

Middelgrote mogendheden focussen hun inzet op een beperkt gebied, zijn actief in instituties, opereren in wisselende coalities en benutten hun positie door op te treden als internationale katalysators en facilitators. Het zijn bovendien landen die zich normatief, ethisch en verantwoordelijk gedragen.

Landen die zich herkenbaar gedragen als middelgrote mogendheden zijn Australië (14^e economie), Canada (11^e), Zweden (22^e), Noorwegen (24^e), Mexico (13^e). Landen die beseffen dat hun feitelijke internationale invloed beperkt is maar binnen niches toch een hoofdrol spelen. Denk aan het Ottawa-verdrag tegen landmijnen; het Oslo-proces dat leidde tot een verdrag tegen clustermunities; en de Canberra-commissie voor de eliminatie van kernwapens.

Hoe zit het met Nederland? Welke rol kan Nederland spelen in een multipolaire wereld; in een wereld waar de multilaterale instituties niet in staat lijken het door economisch crisis, grondstoffenschaarste, klimaatverandering, voedselschaarste, bevolkingsdruk groeiende conflictpotentieel te mitigeren; in een wereld waar op veel fronten sprake is van stagnatie? Het Midden-Oosten Vredesproces (MOVP) zit muurvast; ISAF zoekt een nieuwe strategie, MONUC dreigt te mislukken, geweld in Sudan ondermijnt het CPA, de Europese

Unie is geen eensgezinde speler op het wereldtoneel, het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) moet worden gered.

1.2 Nederland als Cheerleader of als Norm Entrepreneur?

Nederland wil in het hoogste politieke spectrum een rol spelen. Nederland zoekt toegang tot het selecte gezelschap van politieke en economische grootmachten. Op grond van loyale inspanningen krijgt Nederland ook toegang. Nederland praat mee. In de NAVO, in het Witte Huis, in de G20, in de Nuclear Planning Group. Maar heeft Nederland ook een eigen agenda? Heeft Nederland wel voldoende invloed? Kan Nederland door de “actieve opstelling” en de “constructieve bijdrage” ook werkelijk een verschil maken? Of overschat Nederland zijn eigen mogelijkheden en worden wij vooral waargenomen als een schoothondje, als een cheerleader van de VS?

IKV Pax Christi meent dat Nederland zich meer zou moeten gedragen als een middelgrote mogendheid. In een multipolaire wereld waar sprake is van politieke en economische stagnatie zou Nederland als middelgrote mogendheid een rol als norm-entrepreneur moeten spelen. Dat veronderstelt dat Nederland in de buitenlandse politiek, op basis van de in de grondwet vastgelegde normatieve oriëntatie, zoekt naar niches waar Nederland een katalyserende en faciliterende rol kan spelen. Dat vergt normatief entrepreneurschap en politiek leiderschap dat zich manifesteert in het nemen van en gericht focussen op initiatieven die politieke stagnatie kunnen doorbreken, in het genereren van nieuwe en creatieve politieke energie, in het smeden van slimme coalities van *willing countries*.

Een positionering van Nederland als norm-entrepreneur vergt een meer katalyserend buitenlands beleid. IKV Pax Christi verwelkomt de successen van het Nederlandse buitenlandse beleid zoals de toetreding tot de G20. Maar adel verplicht. Nederland is in politiek opzicht geen grootmacht en geen klein land. Laat Nederland zich daarom meer gedragen als een middelgrote mogendheid, een diplomatieke niche speler, een norm-entrepreneur. Dit vergt vooral diplomatieke inspanningen. In een tijd van economische crisis is het daarbij goed te beseffen dat volgens een grove berekening voor de prijs van één JSF maar liefst 60 ambassadeurs in bijzondere dienst voor een kabinetsperiode van 4 jaar kunnen werken aan nieuwe baan-

brekende initiatieven.¹ Nederland als norm-entrepreneur: dát is goed voor Nederland en de wereld.

IKV Pax Christi ziet een aantal mogelijkheden voor Nederland om zich als norm-entrepreneur te profileren. We noemen er hier vijf:

- Nederland kan binnen Europa het voortouw nemen in het coalitie van gelijkgezinde landen die het NPV willen redden en actief streven naar een **kernwapenvrije wereld**. Mobiliseer actieve en expliciete Europese steun voor de nucleaire ontwapeningsagenda van Obama.
- Nederland kan de toekomst van de krijgsmacht zo inrichten dat deze vooral geschikt is voor het beschermen van burgers, **onze krijgsmacht als *protection force***. Het geïntegreerde beleid moet zich niet beperken tot Afghanistan, ook in Afrika, ook in de DRC heeft Nederland een *responsibility to protect*.
- Nederland kan als medeondertekenaar van het **Sudanese vredesproces** CPA op niveau van de EU een katalysator zijn om tot een eensgezinde Europese “*whole of Sudan*” strategie te komen. President Obama heeft behoefte aan steun door een eensgezind Europa. Ook kan Nederland zich inzetten om te zorgen dat de VN Veiligheidsraad in 2010 opnieuw in Afrika vergadert, zoals de Raad dat ook deed bij aanvang van het vredesproces rond Sudan.
- Nederland kan op grond van ruime ervaring in **Afghanistan** krachtige impulsen geven aan een drastische internationale koerswijziging die nodig is om Afgaanse burgers uitzicht te bieden op een veilig en menswaardig bestaan. Ook kan Nederland de aandacht vestigen op maatschappelijke bewegingen van onder andere vrije media en juristen in **Pakistan** die nog

¹ Over de kosten van aanschaf van een JSF gevechtsvliegtuig bestaat veel onduidelijkheid. Een uiterst voorzichtige schatting van Defensie gaat uit van de aanschafkosten per JSF van iets minder dan 50 miljoen euro. We gaan bij onze berekening uit van de jaarlijkse kosten van 200.000 euro voor een senior diplomaat.

onvoldoende door het Westen worden onderkend als ‘agents of change’.

- In **Kosovo** kan Nederland een faciliterende rol vervullen in op gang brengen van de dialoog tussen de regering, de civiele samenleving en de missie van de Europese Unie om de

rechten van (o.a. Servische) minderheden nu eens echt serieus na te leven.

Op deze vijf - en andere - voorstellen gaan wij nader in, in onze nu volgende reactie op de begrotingen Buitenlandse Zaken en Defensie.

2 Begroting Buitenlandse Zaken

2.1 Nucleaire Ontwapening

“Bijdragen aan het slagen van de Non-Proliferatie Verdrag (NPV)- Toetsingsconferentie in 2010.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken , p. 80)

“Nederland zal, samen met bondgenoten, bevorderen dat de NAVO verdere stappen zet inzake mondiale nucleaire en conventionele ontwapening.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 80)

IKV Pax Christi juicht toe dat Nederland een actieve bijdrage wil leveren aan de uitvoering van VN resolutie 1540, het PSI Initiatief, de Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism, het ratificeren van het CTBT en wil bijdragen aan het slagen van de NPV-Toetsingsconferentie.

De MvT van BuZa getuigt echter niet van besef van het belang van het huidige momentum voor nucleaire ontwapening en non-proliferatie. De ongekende kansen van dit moment -nadat Obama zijn ambitieuze nucleaire ontwapeningsplannen wereldkundig maakte - vragen om een krachtige inzet van de Nederlandse overheid. Dit geldt des te meer nu ook de kersverse Duitse coalitie in het regeerakkoord heeft aangekondigd zich in NAVO-verband te willen inzetten voor het verwijderen van de op Duits grondgebied gestationeerde Amerikaanse kernwapens. De Belgische minister Laterme omarmde dit Duitse initiatief onmiddellijk en gaf aan dat België en Duitsland *leading* zouden moeten zijn. Waarom steunt Nederland deze Duitse opstelling niet?

Een cruciaal moment zal zijn de toetsingsconferentie van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) in mei 2010. Deze conferentie is ‘erop of eronder’. De vorige toetsingsconferentie, in 2005, is immers vooral mislukt vanwege het conflict tussen twee van de drie pijlers onder het NPV: ontwapening (door de huidige kernwapenstaten) en non-proliferatie (door de overige NPV leden). De niet-kernwapenstaten waren immers niet tevreden over de inzet van kernwapenstaten op gebied van ontwapening. Een voorwaarde voor het slagen van deze toetsingsconferentie is dan ook het tonen van zichtbare vooruitgang op het gebied van ontwapening door kernwapenstaten. Alleen dan kunnen tijdens deze conferentie geloofwaardige en afdwingbare afspraken gemaakt worden over non-proliferatie.

Ook de semi-kernwapenstaten - waaronder Nederland - moeten zichtbare vooruitgang op het gebied van ontwapening boeken. De Minister moet zich dan ook uitspreken - zo mogelijk gezamenlijk met andere NAVO-landen - om een einde te maken aan *nuclear sharing* en dus over het opgeven van de circa 20 Amerikaanse kernwapens die momenteel in Volkel zijn gestationeerd. De Minister kan het zich niet veroorloven de discussie over het strategisch concept van de NAVO (waarin ook over de kernwapentaak van de NAVO besloten zal worden) af te wachten daar deze pas in 2011 afgerond zal zijn terwijl de NPV Toetsingsconferentie in Mei 2010 plaatsvindt.

Beleidsvoorstellen

1. De Nederlandse regering spreekt zich niet alleen officieel uit voor een kernwapenvrije wereld in 2020 maar geeft daarbij ook aan welke concrete stappen Nederland gaat zetten om dit doel dichterbij te brengen.
2. Nederland concretiseert de impuls aan het NPV via een ontwapenings-scenario waarbij kernwapenstaten aangeven op welke termijn ze uitvoering geven aan Artikel VI van het NPV, op basis van streefcijfers en streefdata.
3. Nederland spant zich in voor een sterk Gemeenschappelijk Standpunt van de EU over de toetsingsconferentie van het NPV.
4. Nederland benoemt een bijzonder ambassadeur waarmee Nederland extra prioriteit kan geven aan initiatieven gericht op het doen slagen van het NPV.
5. Nederland pleit actief voor beëindiging van de rol van kernwapens in het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO.
6. Nederland verbreekt de patstelling over tactische kernwapens in Europa. De minister moet het momentum dat is gecreëerd in de VS en in Duitsland snel versterken en zich uitspreken - zo mogelijk gezamenlijk met andere Europese NAVO-landen - om een einde te maken aan *nuclear sharing*. Een dergelijke uitspraak zou onderdeel

zijn van de zichtbare vooruitgang die voor mei 2010 nodig is om de NPV Toetsingsconferentie te doen slagen.

7. Nederland neemt nu al het besluit dat de opvolger van de F16 geen kerntaak krijgt.

2.2 Mensenrechten

“In EU-kader streven we naar een actief, coherent en ambitieus Europees mensenrechtenbeleid, zodat de politieke invloed van de Unie optimaal én zichtbaar gebruikt wordt om de mensenrechten te verbeteren [...] Ook blijven we - ook via onze ambassades - het werk van lokale mensenrechtenverdedigers ondersteunen. [...]. Het komende jaar wordt bovendien een internationale conferentie voor mensenrechtenverdedigers georganiseerd.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken P. 18)

“In alle gevallen streven we naar een effectieve EU-mensenrechtendialoog met derde landen.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 78)

IKV Pax Christi juicht de inzet van dit kabinet op gebied van mensenrechten zeer toe. Nederland werkt binnen EU-kader onder andere aan de bescherming van mensenrechtenverdedigers, met de EU Richtlijnen voor Mensenrechtenbeschermers als belangrijk instrument. De voortgang van de implementatie van deze richtlijnen door de EU ambassades wordt getoetst door middel van *midterm reviews*.

In de landen waar Nederland ‘burden sharer’ is op dit onderwerp, zou ons land het voortouw kunnen nemen in de implementatie van aanbevelingen van de *midterm reviews*. Dit kan - afhankelijk van de nationale omstandigheden - resulteren in meer publieke uitspraken, de opzet van databases voor de lopende cases (indien wenselijk) en veldbezoeken. Ook zou Nederland zich kunnen inzetten voor de opzet van een overlegorgaan van EU ambassades en nationale mensenrechtenorganisaties om de opvolging van cases te kunnen monitoren, en de algemene mensenrechtensituatie te kunnen analyseren. Waar mogelijk en wenselijk kunnen hieraan ook de nationale autoriteiten deelnemen om de dialoog tussen organisaties en de staat op gang te helpen.

De politieke dialoog met repressieve staten, zoals Eritrea, Syrië en Cuba, is meestal een bijzonder moeizaam proces. De betrokken

regimes zijn over het algemeen zeer afkerig van een (in)formele dialoog over de mensenrechten in het land. Vaak ontberen Nederland en de EU de instrumenten en pressiemiddelen om een effectieve dialoog af te dwingen.

Ondanks deze beperkingen dient Nederland in te zetten op het onderhouden van een mensenrechtendialoog, zonder deze vooraf te conditioneren. Wel is het wenselijk in deze gevallen een meersporenbeleid te voeren. Naast de mensenrechtendialoog op de diverse bestuurlijke niveaus, onderhoudt Nederland een relatie met de oppositie, maatschappelijke, religieuze organisaties, buitenlandse investeerders en culturele organisaties. Concrete, financiële, steun aan onafhankelijke maatschappelijke organisaties is als gevolg van de staatsrepressie vaak niet of nauwelijks mogelijk. De politieke en logistieke steun aan dergelijke organisaties door de Nederlandse ambassades is daarom van belang. De mensenrechtendialoog met repressieve staten moet wel onderworpen worden aan concrete voortgangsindicatoren wil zij geloofwaardig zijn en vruchten afwerpen.

De mensenrechtenclausules die standaard een essentieel onderdeel uitmaken van EU-Associatieverdragen kunnen een belangrijk instrument zijn om de mensenrechten te bevorderen in derde landen.

IKV Pax Christi hoopt dat Nederland zich inzet voor ondertekening en ratificatie van het Associatieakkoord met Syrië. Geen Associatieverdrag zou in de Syrische context schadelijker zijn voor de mensenrechtensituatie dan een situatie met wel een verdrag. Echter, het Associatieverdrag met Syrië moet vervolgens wel optimaal worden ingezet om de mensenrechtensituatie te bevorderen. Dat kan door een onafhankelijk en transparant mensenrechten-monitoringmechanisme en de bijbehorende mensenrechtendialoog. Via een dergelijk mechanisme kan verzekerd worden dat gestelde ijkpunten worden gehaald en dat positieve of negatieve maatregelen worden genomen afhankelijk van de prestaties van Syrië.

De geloofwaardigheid van het Nederlandse mensenrechtenbeleid komt onder druk te staan als mensenrechtenprincipes niet op alle landen evenredig worden toegepast. Opvallend is daarbij het optreden van Nederland ten aanzien van Syrië en Iran in vergelijking tot het optreden ten aanzien van Israël. Waar in de eerste twee gevallen een harde lijn wordt gekozen en met sancties wordt ge-

dreigd, wordt ten aanzien van Israël een strategie van belonen voor goed gedrag gehanteerd. IKV Pax Christi waarschuwt voor het gevaar van zo'n verschil in aanpak, wat de geloofwaardigheid van het mensenrechten-instrument niet te goede komt.

Beleidsvoorstellen

1. Vraag advies aan de AIV over de vraag hoe mensenrechten in repressieve staten het beste kan worden bevorderd. Met name de rol van de EU en de rolverdeling tussen overheden en maatschappelijke organisaties zou daarbij aan de orde moeten komen.
2. Nederland maakt zich binnen de EU sterk voor een onafhankelijk en transparant mensenrechten-monitoringmechanisme als onderdeel van EU-associatieverdragen en de bijbehorende politieke en mensenrechtendialoog.

2.3 Midden-Oosten Vredesproces (MOVP)

“Het overkoepelende doel van de internationale gemeenschap bij het Midden-Oosten Vredesproces (MOVP) is een levensvatbare Palestijnse staat en veilige en erkende grenzen voor Israël. Hoe dat doel bereikt moet Inleiding beleidsagenda worden is in grote lijnen duidelijk en verwoord in de vier hoekstenen van het MOVP: het Annapolis-proces, de routekaart, het Arabisch Vredesinitiatief en de kwartetbeginselen. Het is nu aan de politici aan zowel Palestijnse als Israëliëse zijde om een akkoord te bereiken.” (Memorie van Toelichting, Buitenlandse Zaken, p. 15)

Het dichterbij brengen van een oplossing van voor de conflicten in het Midden-Oosten is de enige doelstelling uit de beleidsagenda van de minister die betrekking heeft op een regio. Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV een passage wijdt aan het Midden Oosten Vredesproces (MOVP).

Gegeven de ambitie die hieruit spreekt, kunnen wij niet anders dan uiterst teleurgesteld zijn in de inzet van onze minister van Buitenlandse Zaken inzake het MOVP. De hoekstenen die de MvT aandraagt, zijn uiterst gebrekkig. In telegramstijl:

- Aan de route kaart ontbreekt een eindbestemming;

- Het Annapolis proces heeft geen resultaten opgeleverd terwijl ondertussen het beleid van uitbreiding van nederzettingen in bezet gebied met kracht werd voortgezet;
- Het Arabisch Vredesinitiatief wordt door zijn ondertekenaars slechts zwak ingevuld en onvoldoende eenduidig geïnterpreteerd;
- De Kwartet beginselen hebben geleid tot uitsluiting van een belangrijke politieke speler in het proces.
- Daarnaast heeft het internationale politieke isolement van Hamas mede geleid tot de toe genomen spanning tussen de Palestijnse facties en de facto tot een opdeling van de Palestijnse gebieden.

Kortom, de hoekstenen van het beleid inzake het MOVP zouden herijkt moeten worden. De herijking zou zich voor wat het Israëliësch Palestijnse proces betreft moeten richten op:

1. **Gedeelde, inclusieve veiligheid** als voorwaarde voor een vredesproces. In het rijtje betekenissen die volgens het Ministerie voortvloeien uit de vier hoekstenen staat de veiligheid van Israël voorop en ontbreekt de veiligheid voor de Palestijnen. Veiligheid van beide partijen is voorwaarde voor het bereiken van het doel. Daartoe zullen de veiligheidsmaatregelen die Israël, als sterke partij, voor zichzelf neemt getoetst moeten worden aan het principe van gedeelde veiligheid. Zo'n inclusieve benadering van veiligheid moet voorkomen dat veiligheid van de ene partij ten koste gaat van veiligheid van de andere partij, maar juist bevorderen dat veiligheid van de ene partij ook bijdraagt aan veiligheid voor de andere partij.
2. **Maatregelen die de sociale en politieke cohesie onder de Palestijnen** bevorderen. De sociale cohesie en de politieke samenwerking tussen de Palestijnen staat onder zware druk. De politieke en diplomatieke isolatie van Hamas heeft niet bijgedragen aan een betere politieke samenwerking en meer eensgezindheid over de politieke uitgangspunten zoals verwoord in de Kwartet beginselen. De opdeling van de Palestijnse gebieden en de toenemende interne politieke spanningen leiden tot toenemende schendingen van mensenrechten zowel in de Westbank als in Gaza.

3. **Internationaal recht en mensenrechten**, waaronder het recht op vrijheid van beweging en vrijwaring van collectieve straffen. De Nederlandse reactie op de Gaza-oorlog en het Goldstone rapport is een lakmoesproef voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid en de geloofwaardigheid van Nederland in haar ambities de “internationale juridische hoofdstad Den Haag” te huisvesten. Nederland heeft een “evenwichtige benadering” van de VN, met name de Mensenrechtenraad ten aanzien van het Midden-Oosten tot doel. Door dat als een van de hoofddoelstellingen te maken dwaalt Nederland af van de kern van het probleem. Het gaat volgens IKV Pax Christi niet om het evenwichtig benaderen van twee partijen die in essentie ongelijk zijn. Vasthouden aan het kader dat mensenrechten en internationaal recht ons bieden is relevanter als doelstelling.
4. **Het recht op (economische) ontwikkeling**. De ontwikkeling van de Palestijnse bevolking in de Palestijnse gebieden wordt ernstig belemmerd door het conflict. Ontwikkeling mag niet slechts als beloning voor vrede gezien worden, maar moet ook al voordat er vrede wordt bereikt worden verzekerd. Israël als bezettende macht heeft de verantwoordelijkheid ontwikkeling mogelijk te maken.
2. Wijs de voortdurende blokkade van Gaza a, die een collectieve bestrafing is van de bewoners, met kracht af en pleit voor een beëindiging ervan. Overwogen zou moeten worden om in overleg met PA/Hamas, Israël en Egypte de EU BAM missie in te zetten om de grensovergangen naar Israël en naar Egypte te heropenen. Dat biedt daarna ook mogelijkheid om de wapensmokkel naar Gaza effectiever te bestrijden.
3. De bouw van de afscheidingsmuur tussen Israël en de Palestijnse gebieden, een ander voorbeeld van een eenzijdige veiligheidsmaatregel die mede door het negeren van de internationaal als toekomstige grens erkende ‘groene lijn’ heeft geleid tot toenemende onveiligheid en bedreiging van het (economisch) bestaan van Palestina, moet ook met kracht worden afgewezen. Nederland zou zich internationaal moeten inzetten voor naleving van de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof betreffende de Muur.
4. De toegenomen veiligheid in delen van de Westbank, waaraan Nederland onder andere door EUCOPPS heeft bijgedragen, wordt opnieuw bedreigd als de economische ontwikkeling stagneert. Ook hierom dient Nederland het bevorderen van bewegingsvrijheid als prioriteit te stellen.

Daarnaast zou een krachtig regionaal omvattend vredesproces gestart moeten worden waarbij de belangrijkste punten van conflict direct op de agenda moeten staan (Jeruzalem, water, de Palestijnse vluchtelingen, grenzen, nederzettingen) en het proces gebaseerd is op internationale consensus (wederzijdse acceptatie van elkaars nationale identiteit, land voor vrede, een levensvatbare Palestijnse staat, een rechtvaardige oplossing voor de vluchtelingen en een eind van alle claims), het proces transparant (geen eendeloze serie tussenstappen die ieder voor zich onderwerp van conflict kunnen worden) en de tijdsduur beperkt.

Beleidsvoorstellen

1. Herijk de hoekstenen van het Midden-Oostenbeleid en beëindig het isolement van Hamas. Kern hierbij moet een “do no harm” beleid zijn: Nederlands beleid mag nooit bijdragen aan een *de facto* verslechtering van de situatie op de grond.

5. Nederland kan, zeker gezien haar ambities op gebied van mensenrechten en bestrijden van straffeloosheid, het Goldstone rapport niet naast zich neerleggen. Nederland dient samen met bondgenoten ervoor in te zetten dat oorlogsmisdaden niet onbestraft blijven. Daarom moet bij Israël en Hamas met kracht aangedrongen worden op het opvolgen van de aanbeveling van intern onderzoek en, mocht daar niet op een bevredigende manier aan voldaan worden, ook internationaal rechtelijke gevolgen daaruit laten voortvloeien.

2.4 Fragiele staten

“Het kabinet zet in op het verbeteren van menselijke veiligheid, het bijdragen aan een legitieme overheid met voldoende capaciteit en het creëren van vredesdividend. Met deze

doelstellingen voor ogen, kreeg de Nederlandse aanpak van de problematiek van fragiele staten in november 2008 vorm met de presentatie van de beleidsnotitie 'Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten'. (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 33)

Het beleid rond fragiele staten staat terecht hoog op de agenda van dit kabinet. Omdat overheden in fragiele staten niet in staat zijn *human security* te garanderen ontberen zij legitimiteit. Het vertrouwen tussen burger en staat is geërodeerd. Een van de kernproblemen in fragiele staten is dan ook het ontbreken van een sociaal contract. In onze analyse is dan ook de kernopdracht in fragiele staten het herstellen of opbouwen van de relatie tussen de samenleving en de staat. Dit veronderstelt niet alleen een strategie gericht op staatsopbouw, maar ook op de opbouw van het maatschappelijke middenveld, en het versterken van het sociaal vertrouwen tussen staat en samenleving.

In deze paragraaf gaan wij in op het beleid inzake een aantal fragiele staten die genoemd worden in de Memorie van Toelichting en waar IKV Pax Christi zelf ook werkzaam is.

2.4.1 Afghanistan en Pakistan Een radicaal andere aanpak in Afghanistan: geen keuze maar noodzaak.

Vredesorganisatie IKV Pax Christi is verontrust over de snelheid waarmee Minister Verhagen lijkt voor te sorteren op verlenging van Nederlandse deelname aan de ISAF-missie. Deze snelheid van handelen contrasteert met de wijze waarop de Amerikaanse regering en in het bijzonder president Obama zijn afwegingen maakt. Hij benadrukt het belang van analyse om de complexe ontwikkelingen in Afghanistan vanuit verschillende perspectieven te beschouwen en pas daarna maakt de president strategische keuzes en beslist hij over de inzet van middelen.

Er is alle reden is voor een kritische analyse van de ontwikkelingen in Afghanistan en Pakistan en van Operatie Enduring Freedom (OEF) van de VS en de ISAF-missie van de NAVO. Het recente kritische rapport van de Amerikaanse legerleiding stelt onrustbarende vraagtekens bij deze missies. Wij verwachten dergelijke vrijmoedige analyses ook van Nederland.

IKV Pax Christi meent dat een radicale strategische koerswijziging nodig is. De ISAF missie heeft een strategisch tekort en dat is niet op te vullen met meer militairen of een langer verblijf. De ISAF missie biedt Afghaanse burgers geen veiligheid, sterker nog, er vallen steeds meer burgerdoden. In de eerste zes maanden van dit jaar zelfs 25% meer dan in dezelfde periode in 2008. Er is een enorme vluchtelingenstroom op gang gekomen; op de vlucht voor geweld pendelen zij heen en weer tussen Afghanistan en Pakistan.

De oorlog tegen de Taliban is niet met louter militaire middelen te winnen: een politieke oplossing is noodzakelijk. Dat betekent dat OEF moet stoppen en ISAF een totaal ander mandaat moet krijgen. Buitenlandse militairen kunnen in Afghanistan enkel en alleen een rol spelen bij het, in afwachting van een politieke oplossing, zo goed mogelijk beschermen van de bevolking en het serieus opleiden van het Afghaanse leger. De *hearts and minds* van de Afghanen zullen niet door buitenlandse militairen worden gewonnen maar door een capabele en responsieve overheid die verantwoording aflegt aan zijn burgers, door menselijke veiligheid en economische ontwikkeling die alle Afghanen ten goede komen.

Tijdens de internationale Afghanistan-conferentie dit voorjaar in Den Haag spraken vele woordvoerders en ook president Karzai over de noodzaak de oorlog te 'Afghaniseren'. Maar het zal moeilijk zijn het Afghaanse Nationale Leger te motiveren voor de regering in Kaboel te vechten met dezelfde energie en overtuiging als de Taliban zolang Afghanistan een legitieme regering ontbeert en corruptie zo wijdverbreid is. De recente gang van zaken rond de Afghaanse verkiezingen heeft dit punt alleen maar verder onderstreept.

Vrede in Afghanistan is alleen mogelijk indien landen in de regio, waaronder Pakistan, India en Iran, een gemeenschappelijke benadering overeenkomen die rekening houdt met hun nationale belangen (veiligheid, economie). Een meer politieke en regionale benadering, lijkt echter onvoldoende van de grond te komen. Intussen is Al Qaida, de oorzaak van internationale presentie in Afghanistan, naar elders vertrokken: met name in Pakistan (Waziristan) zocht en vond Al Qaida onderdak.

De internationale gemeenschap moet zijn geld daarom niet langer spenderen aan een miljarden verslindende militaire missie met

een enorm afbreukrisico, maar aan een politieke en humanitaire strategie die kans van slagen heeft. Nederland moet de tijd nemen voor een niet vooringenomen kritische analyse van de situatie in heel Afghanistan en de regio. Een kritisch en open debat over de te volgen strategie is voorwaarde voor het in standhouden van de geloofwaardigheid van politieke besluitvorming en van het noodzakelijk draagvlak voor militaire missies.

Beleidsvoorstellen

1. Vraag de Nederlandse opperbevelhebber een even vrijmoedige analyse te maken als zijn collega McChrystal over het verloop van de crisisbeheersing in Afghanistan tot dusverre in zijn regionale context.
2. Zet in de nieuwe internationale Afghanistan conferentie (waartoe Duitsland, UK en Frankrijk opriepen) in op het doel een radicaal nieuwe strategie overeen te komen.
3. Adresseer bij het ontwerpen van zo'n radicale nieuwe strategie tenminste de volgende vragen worden:
 - Wat is een realistische doelstelling van de internationale crisisbeheersingsinspanningen in Afghanistan?
 - Welke politieke oplossingen kunnen worden behaald en welke randvoorwaarden zijn er nodig om tot onderhandelingen te komen met welke partijen?
 - Welke regionale inspanningen op diplomatiek, militair, en humanitair gebied zijn nodig, bijvoorbeeld met betrekking tot Iran, Pakistan, India (Kashmir) om de beoogde doelstelling te verwezenlijken?
 - Hoe kan de legitimiteit van de Afghaanse regering worden versterkt en corruptie worden bestreden?
 - Welke militaire strategie moet worden ingezet om de politieke doelstellingen te behalen op zodanige wijze dat recht wordt gedaan aan het principe van human security en de verantwoordelijkheid om burgers te beschermen?
 - Pas dan de vraag: welke bijdrage op militair en diplomatiek gebied en op gebied van ontwikkelingssamenwerking, kan Nederland bieden.
4. Geef pas als deze vragen zijn beantwoord als Nederland het toekomstig engagement met Afghanistan vorm.

Steun democratische krachten in Pakistan

“Ook de regionale component (Pakistan, India), zal in 2010 veel aandacht krijgen.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 29)

Het concept ‘Afpak’ (Afghanistan-Pakistan) is door de internationale gemeenschap geformuleerd om de onderlinge samenhang van de ontwikkelingen in Afghanistan en Pakistan te benadrukken en Pakistan te betrekken bij de stabilisering van Afghanistan. Hoewel ook IKV Pax Christi van mening is dat een regionale benadering nodig is, schuilt in het te gemakkelijk samenpakken van beide landen een gevaar. Beide landen kennen grote onderlinge verschillen. Nederland moet daarom naast een ‘Afpak beleid’, een landenspecifiek beleid blijven voeren.

In Pakistan trad anderhalf jaar geleden de burgerregering van premier Gilani aan. Sindsdien is er sprake van een aarzelend proces van transitie van een gemilitariseerde en feodale staat naar een democratische rechtsstaat met een betere rechtspositie voor religieuze minderheden, zoals de Christenen en Sjiieten, en een sterk maatschappelijk en economisch bestel dat niet meer overheerst wordt door leger en militairen.

Pakistan kent, in tegenstelling tot Afghanistan, een intellectuele en economisch sterke elite (waaronder juristen en media: zowel mannen als vrouwen) die aanspreekbaar is op en daadwerkelijk verzet biedt tegen destructief buitenparlementair extremisme (Taliban, Al Qaida). In het Westen is deze maatschappelijke beweging echter nog te weinig in beeld als potentiële ‘*partner for change*’.

Pakistan zet ‘*counter-terrorism*’ in tegen de Taliban op eigen bodem (Swat vallei, Zuid Waziristan). Voor een duurzaam effect moet zo’n militaire strategie een civiel juridisch vervolg hebben (‘*institution building*’, respect voor de rechtsstaat). Alleen dan, en niet slechts door militaire operaties, kan het draagvlak voor religieus extremisme duurzaam verzwakt worden.

Terecht heeft Nederland in dit kader onlangs, als lid van de ‘Friends of Democratic Pakistan’ (FoDP), de zogeheten ‘Malakand wederopbouw strategie’ verwelkomd. Het doel van FoDP is om Pakistan te steunen in een succesvolle, duurzame transitie naar een moderne democratie.

IKV Pax Christi bepleit al jaren het conflict tussen Pakistan en India over Kasjmir (Pakistan's 'oostgrens') onder de aandacht te houden en dat een oplossing voor dat conflict een noodzakelijke voorwaarde is voor duurzame stabiliteit in de regio.

Het ontbreken van enig uitzicht op een akkoord met India voor het 'Kashmir Dispute', weerhoudt Pakistan ervan zich volledig in te zetten voor de operatie in Afghanistan (aan de 'westgrens'. India probeert zijn invloed in Afghanistan te vergroten en Pakistan beschouwt dat als een bedreiging. Pakistaanse leger en veiligheidsdiensten maken daarom een onderscheid tussen 'extremisten' enerzijds (Pakistaanse Taliban) en 'jihadi's' (Laskar-e-Toiba e.a.) anderzijds: de jihadi's zullen op hun steun kunnen blijven rekenen zolang het Kashmir conflict onopgelost blijft.

'Kashmir' is voor bevolking en overheid van Pakistan reden voor het diepgewortelde wantrouwen naar India: een wantrouwen dat zich ook in Afghanistan uit in een 'proxy war' tussen India en Pakistan en waardoor de jihad in Afghanistan (Afghaanse Taliban) directe en indirecte steun van Pakistan blijft krijgen. Een ander gevolg is dat beide staten daarom niet als partners maar als concurrenten opereren in organen als de 'AfPak Regional Contact Group'.

Beleidsvoorstellen

1. Biedt veel nadrukkelijker steun aan democratisch georiënteerde maatschappelijke bewegingen van bijvoorbeeld juristen en media in Pakistan en moedig hen aan om als '*agents of change*', hun rol op te eisen en waar te maken in de transitie naar een moderne democratie.
2. Voer de druk Pakistan en India op (via de EU en de FoDP) om het conflict over Kashmir op te lossen.

2.4.2 Sudan

"Nederland wil bijdragen aan vrede en stabiliteit in Sudan. Daarom faciliteren we, samen met andere internationale partners, de dialoog tussen Noord en Zuid en de implementatie van het Comprehensive Peace Agreement (CPA)." (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 34-35)

De vrede tussen Noord- en Zuid-Sudan is in groot gevaar. Met verkiezingen voor de boeg (voorjaar 2010) en nog maar twee jaar te

gaan tot het referendum over zelfbeschikking van Zuid-Sudan (in 2011), lopen de spanningen hoog op. Het vertrouwen in het vredesakkoord van 2005 wordt kleiner en kleiner. Naast de humanitaire crisis die voortgaat in Darfur, verslechtert de veiligheidssituatie in Zuid-Sudan met de dag. Wij constateren dat verschillende groepen zich bewapenen en bewapend worden, en vrezen dat de toename van gewapende confrontaties van de afgelopen maanden de opmaat is voor een nieuwe en chaotische oorlog.

De internationale gemeenschap heeft de laatste jaren meer aandacht gegeven aan de oorlog in Darfur dan aan de CPA, het vredesakkoord dat in januari 2005 het einde markeerde van Sudan's 21 jaar durende burgeroorlog. De verschillende conflicten in Sudan kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. Als de CPA mislukt, mislukt de Sudanese staat, wat ongekende risico's met zich meebrengt, voor de bevolking van Darfur, Sudan als geheel, en de stabiliteit van de hele regio.

Een goed gecoördineerd internationaal diplomatiek offensief gericht op het implementeren van het CPA kan het tijd nog keren. Hoewel de aandacht voor Sudan in de internationale diplomatie de afgelopen maanden weer toeneemt, nemen wij nog altijd een groot gebrek aan doortastend leiderschap van de internationale gemeenschap waar.

Op dit moment lijkt het initiatief van de Amerikaanse afgezant, generaal Scott Gration, het enige geloofwaardige forum voor besprekingen van voortgang van het implementeren van het Sudanese vredesakkoord en het conflict in Darfur. Hij verricht dit werk op basis van een duidelijke politieke strategie. Men mag niet verwachten dat de VS dit proces alleen draagt en daarom is het goed dat Nederland deelneemt aan dit forum. De VS waarderen de Nederlandse inzet, maar men laat ook doorschemeren dat een grotere diplomatieke inspanning van Nederland en andere Europese landen mogelijk en nodig is.

Daarnaast is de VN een van de belangrijkste actoren in Sudan, met twee vredesoperaties in het land. Op het moment lijdt ook het VN werk in Sudan aan een gebrek aan leiderschap en blijkt het uiterst lastig om overeenstemming te krijgen over een alomvattende strategie van de VN richting Sudan.

In 2005 vond in Nairobi een historische gebeurtenis plaats, toen de VN Veiligheidsraad niet op de gebruikelijke plaats in New York, maar in Nairobi vergaderde. Dit bracht een geweldige impuls voor het broze Sudanese vredesakkoord. Nu we bijna het einde van de interim periode zoals vastgesteld in het CPA hebben bereikt zou het goed zijn als de VN Veiligheidsraad de stand van zaken vaststelt alsook haar rol herdefinieert voor de periode na het referendum in 2011.

Ondersteuning van de voorbereidingen voor en het houden van verkiezingen is belangrijk. Tegelijkertijd is het duidelijk dat de verkiezingen zoals ze zijn voorzien in het CPA niet alleen technisch extreem moeilijk te realiseren zijn; ook politiek is het zeer de vraag of zij bijdragen aan een democratische transitie in Sudan. De oorlog in Darfur woedt voort en er zijn nog steeds zeer restrictieve wetten van kracht met betrekking op persvrijheid en veiligheidsdiensten die het houden van geloofwaardige verkiezingen vrijwel onmogelijk maken. Tevens denken oppositiepartijen na over de mogelijkheden van een boycot van de verkiezingen.

Een van de grote angsten is dat als de in het voorjaar van 2010 geplande verkiezingen worden uitgesteld, dit de opmaat kan zijn tot het uit- of zelfs afstellen van het referendum over zelfbeschikking van Zuid-Sudan. Naar onze analyse staat het uitstellen van het referendum, nu gepland in 2011, gelijk aan de start van een nieuwe oorlog tussen Noord en Zuid-Sudan. Het houden van het referendum in Zuid-Sudan is in dit licht dan ook belangrijker dan het houden van verkiezingen.

Naast de technische voorbereidingen voor de verkiezingen spelen vooral kwesties rond veiligheid. Nederland moet ervoor zorgen dat de veiligheid gegarandeerd kan worden voor degene die werken aan verkiezingseducatie alsook de monitoring van de verkiezingen. Dit speelt vooral in de rurale gebieden van Sudan. UNMIS moet een belangrijke rol spelen in het garanderen van de veiligheid rond verkiezingseducatie en uiteindelijke monitoring van de verkiezingen, in het bijzonder in de landelijke gebieden in zowel Noord als Zuid-Sudan.

Beleidsvoorstellen

1. De Nederlandse regering stelt een beleidsnotitie op waarin Nederland een strategie vaststelt en die als basis dient voor een verhoogde diplomatieke inspanning gericht op het doen slagen van

het vredesproces in Sudan. Deze strategie moet geënt zijn op nauwe samenwerking met de VS en gericht op het bevorderen van naleving van het CPA, het doen slagen van het referendum en het ontwerpen van een nieuwe overgangsfase voor de periode na het referendum.

2. Nederland maakt zich sterk voor een nieuwe vergadering van de VN Veiligheidsraad in de regio van Sudan in de loop van 2010, om de druk van de internationale gemeenschap op de partijen in conflict om voort te gaan op het pad van vrede, zichtbaar en voelbaar te maken.
3. Nederland moet duidelijker voorwaarden stellen aan haar financiële bijdragen aan de VN operatie met betrekking tot de verkiezingen. Als de meest basale voorwaarden niet gewaarborgd worden moet Nederland zich focussen op die voorwaarden die van belang zijn voor de voorbereidingen en het houden van het referendum in Zuid-Sudan als sluitstuk van de interim periode.

2.4.3 Kosovo

“In Kosovo levert Nederland een belangrijke bijdrage aan het versterken van het Kosovo's bestuur op het gebied van politie en justitie door een geïntegreerde bijdrage van verschillende departementen aan de EULEX-missie,[...]. Nederland bevordert ook integratie tussen bevolkingsgroepen in Noord-Kosovo.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 36)

Ruim anderhalf jaar na het uitroepen van de onafhankelijkheid blijft de verbetering van de situatie in Kosovo op het gebied van goed bestuur en mensenrechten, ondanks enige positieve ontwikkelingen op deelterreinen, nog steeds ruimschoots achter bij de verwachtingen.. De internationale inzet (inclusief die van Nederland) heeft in het dagelijks leven van veel burgers nog maar weinig verschil gemaakt. Nog steeds is er sprake van een forse *“implementation gap”* tussen wetgeving op papier en de alledaagse werkelijkheid. Rechten van minderheden (zoals de Kosovo-Serviërs in de enclaves, maar ook die van andere groepen zoals Roma, Bosniaks, Ashkalis) worden in de praktijk nauwelijks nageleefd. Eigendomsrechten worden met voeten getreden, teruggave van land en goederen ernstig bemoeilijkt, laat staan terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar hun oorspronkelijke woonomgeving. De

internationale gemeenschap heeft onvoldoende zicht op wat er zich in de haarvaten van de samenleving afspeelt, en de dagelijkse problemen waar mensen mee worstelen.

Het is goed dat Nederland zich inzet in Kosovo en in het kader van het fragiele staten beleid actief betrokken blijft bij de opbouw van een vreedzaam en democratisch Kosovo. Het is goed ook dat de inzet van ons land zich - na het zeer gewaardeerde bezoek van minister Koenders aan Mitrovica - nu ook rechtstreeks gaat richten op “civil society” niveau en op herstel van contact en vertrouwen tussen bevolkingsgroepen in Noord-Kosovo (al dient ook de situatie in en rond de Servische enclaves door Nederland niet vergeten te worden). Dit alleen is echter niet voldoende. Om duurzame stabiliteit, veiligheid en vrede in Kosovo te realiseren dienen de echte knelpunten geadresseerd te worden, met een scherpere, meer diplomatiek-politiek getinte aanpak, zowel richting Pristina als richting Belgrado.

De “implementation gap” op gebied van rechten voor minderheden in Kosovo

De Nederlandse inzet - via EULEX - op versterking van het lokaal bestuur in Kosovo verdient waardering doch is onvoldoende. De kloof tussen de wetgeving op papier en de dagelijkse realiteit is niet alleen een kwestie van onkunde maar ook te wijten aan een gebrek aan urgentiegevoel en politieke wil. De Kosovaarse regering zou hierop indringender aangesproken moeten worden. Nederland zou zich kunnen ontwikkelen tot een belangrijker speler en kritischer stem ten gehore kunnen brengen ten aanzien van mensen- en minderhedenrechten in Kosovo.

Eenduidig EU-beleid status Kosovo

De internationale gemeenschap probeert in Kosovo te helpen om orde op zaken te stellen, maar is verdeeld in status-neutrale organisaties (UN, OVSE, EULEX) en organisaties die Kosovo als onafhankelijk land erkennen (ICO, IMF). Dit geldt ook binnen EU-verband. De EULEX missie is status-neutraal en opereert onder SC Resolutie 1244 vanwege het niet-erkennen van Kosovo als onafhankelijk land door EU-landen Spanje, Cyprus, Griekenland, Roemenie en Slowakije. Aan de andere kant werken de EU-landen die Kosovo wel erkend hebben onder de koepel van de ICO aan de implementatie van het zogenaamde Ahtisaari voorstel en daarmee Kosovo’s onafhankelijkheid. De consequentie is zwak en onduidelijk beleid, dat wrevel oproept bij de Albanese inwoners van Kosovo.

Servië als “spoiler”

Al lijkt er sinds de regeringswisseling in Belgrado sprake van enige verbetering, een deel van de problemen in (met name Noord-) Kosovo is nog steeds toe te schrijven aan retoriek, polarisatie, obstructie of provocatief gedrag vanuit Servië. Belgrado zou hierop in EU-verband veel krachtiger dan thans het geval is moeten worden aangesproken.

Visa-beleid

De instabiele situatie en spanningen in Kosovo zijn voor een deel ook te wijten aan het feit dat men als gevolg van de huidige reisbeperkingen in een relatief isolement leeft, afgesloten van de buitenwereld. Als we willen dat de Westelijke Balkan inderdaad deelgenoot wordt van de “Europese waardengemeenschap” dan zullen we burgers daar in staat moeten stellen ongehinderd met die waardengemeenschap in contact te komen. In januari 2010 zal naar verwachting - na Kroatië - ook voor Servië, Montenegro en Macedonië de visumplicht worden opgeheven. Echter niet voor Kosovo noch voor Bosnië en Herzegovina. De technische argumenten die aan dit besluit ten grondslag liggen wegen ons inziens niet op tegen de nadelige psychologische effecten ervan. Behalve het doen voortduren van het hierboven geschetste isolement zal het ongelijke visa-regime de tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen op de Westelijke Balkan slechts verder versterken, en in zekere zin zelfs formaliseren. Dat staat haaks op de doelstelling van duurzame vrede en stabiliteit zoals geformuleerd in het fragiele staten beleid.

Beleidsvoorstellen

1. Nederland maakt zich binnen EU-verband sterk voor grotere druk op de Kosovaarse regering wat betreft mensenrechten, positie van minderheden, rule of law en goed bestuur.
2. Nederland zet zich in voor intensivering van de contacten van EULEX met civil society organisaties en burgers zodat men beter op de hoogte is van de problemen die de “implementation gap” met zich meebrengt in het dagelijks leven van burgers.
3. Tegelijkertijd zet Nederland zich zelf ook in om minderheden in Kosovo een stem te geven en hen toegang te verschaffen tot beleidsmakers en besluitvormers (Kosovaarse regering, ICO, EULEX).

4. Nederland maakt zich binnen EU-verband sterk voor het aanspreken van Servië - met de accessie-conditionaliteiten als instrument - op obstructief, polariserend dan wel destabiliserend gedrag richting Kosovo.
5. Nederland zet zich in voor een eenduidig EU-beleid t.a.v. Kosovo door in overleg met medestanders in de Europese Raad de positie van de vijf EU-landen die Kosovo niet als onafhankelijke staat hebben erkend te beïnvloeden richting erkenning.
6. Nederland maakt zich binnen EU-verband sterk voor onmiddellijke en gelijktijdige opheffing van de Schengen-visumplicht voor alle landen op de Westelijke Balkan.

2.4.4 Irak

“Voor de toekomst van Irak blijft de bevordering van stabiliteit en veiligheid voor alle Irakese burgers van groot belang. Nederland helpt Irak hierbij in 2010 door onder meer het doen van inspanningen gericht op het boeken van vooruitgang in het politieke proces, bevordering van de nationale verzoening, versterking van de rechtstaat en het ondersteunen van herstel van de openbare orde. De eenheid van Irak staat voorop. [...] Nederland blijft aandacht vragen voor de mensenrechtensituatie in Irak, waaronder de positie van etnische en religieuze minderheden.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 28)

IKV Pax Christi verwelkomt de inspanningen van de Nederlandse overheid met betrekking tot de ondersteuning van de Irakese regering op het gebied van de bevordering van stabiliteit en veiligheid in Irak. Deze inspanningen blijven keihard nodig. Waar de internationale aandacht steeds meer verlegd wordt naar Afghanistan en Pakistan, bestaat het risico dat Irak steeds meer aan zijn lot wordt overgelaten. Dit ‘handen-af’ scenario herbergt echter grote risico’s in zich voor de ‘human security’ in Irak en daarmee ook voor de geloofwaardigheid van de coalitie die zich destijds achter de inval in Irak schaarde, inclusief Nederland.

Ook hier geldt dat Nederland als norm-entrepreneur initiatieven zou kunnen nemen Irak opnieuw op de internationale agenda te plaatsen, vooral bij de EU. De parlementsverkiezingen die gepland staan voor januari 2010 bieden daar een goede gelegenheid toe. Deze

verkiezingen zijn cruciaal voor de toekomst van Irak en moeten gezien worden in de context van de beoogde terugtrekking van de Amerikaanse troepen en het machtsvacuüm dat dit wellicht zal achterlaten. Nu reeds is een toename van geweld en onveiligheid in het land te signaleren. De kans op fraude is eveneens zeer groot, als herhaling van de onregelmatigheden rondom de provinciale verkiezingen in januari 2009. IKV Pax Christi voorziet dat de verkiezingen kunnen leiden tot drie mogelijke toekomstscenario’s voor Irak:

Scenario 1: Het land is relatief stabiel, en economische ontwikkeling begint enige welvaart te brengen. De olie-exploitatie komt op gang, aanvallen van rebellen nemen af. De verschillende minderheden vinden hun weg binnen de nieuwe staatsstructuren. Amerikaanse troepen zijn relatief onzichtbaar.

Scenario 2: Irak desintegreert niet, maar vervalt opnieuw in een regeringsvorm die autoritairder is dan het Westen graag zou zien. De relatie met Europa, de VS en hun troepen is gespannen. Hoewel essentiële overheidsdiensten verbeteren, nemen mensenrechtenschendingen toe, waar politiek leiders hun oude gewoontes weer oppakken.

Scenario 3: Irak heeft grote problemen met het onder controle krijgen van islamitisch extremisme. Het land bevindt zich in de vroege stadia van desintegratie, waarbij de noordelijke regio een autonome status krijgt en de overige delen van het land onder de invloed van Bagdad blijven vallen, maar waar tegelijkertijd Syrië, Iran en andere buurlanden hun invloed vergroten. Verkiezingen worden uitgesteld, vinden uiteindelijk plaats, maar slagen er niet in om voldoende legitimiteit te genereren voor een politieke eenheid. Een burgeroorlog ligt op de loer.

Een helder, gemeenschappelijk en integraal beleid op Europees niveau is vereist om scenario 1 te verwezenlijken. Zo’n integraal beleid zou in het verlengde van de huidige Nederlandse inzet kunnen liggen en zich vooral richten op veiligheidsarrangementen voor na de terugtrekking van de multinationale troepen; goed bestuur, mensenrechten en accountability.

De opbouw van een sterk maatschappelijk middenveld is hierbij onmisbaar. Vanwege het fragmentarische karakter van de fragiele Irakese staat heeft de Irakese regering steun nodig in de opbouw van een democratische rechtsstaat door een zo’n sterk maatschappelijke

lijk middenveld. Alleen dan kan de *human security* vergroot worden. Dit maatschappelijk middenveld zal echter het grootste slachtoffer zijn wanneer de aanstaande verkiezingen mogelijk niet zouden leiden tot de gewenste stabiliteit en eenheid.

Een sterk maatschappelijk middenveld kan tegenwicht bieden tegen religieus extremisme. Milities eigenen zich in grote delen van het land de rol toe van moraalpolitie, wat leidt tot grootschalige onveiligheid en grove schendingen van de mensenrechten. Vrouwen, religieuze minderheden en homoseksuelen zijn hierin de meest kwetsbare groepen. Aangezien de Irakese regering niet in staat is in afdoende mate te handelen in reactie op dit geweld, reageert zij met een moreel model. Mensenrechtenschendingen van extreme groepen worden oogluikend toegestaan onder het mom van eermotieven, die als verzachtend worden aangemerkt onder het Irakese recht.

Beleidsvoorstellen

1. De Nederlandse regering pleit in EU-verband voor een waarnemingsmissie naar Irak voor de aanstaande parlementaire verkiezingen in januari 2010.
2. Op de lange termijn zet de Nederlandse regering zich in voor het trainen van Irakese civil society activisten op het gebied van verkiezingswaarneming.
3. De Nederlandse regering moet zich nog meer inzetten voor de training en financiële ondersteuning van een sterk maatschappelijk middenveld in Irak, ook in Europees verband.
4. Nederland dient de Irakese overheid aan te spreken mensenrechtenschendingen in het kader van eermotieven en zich hard te maken voor zowel publieke veroordeling als strafrechtelijk onderzoek.

5. In het kader van de Nederlandse deelname aan de EUJUST LEX missie zal voor training van politie officials op het vlak van gender en eengerelateerd geweld moeten worden gepleit. De Irakese regering weigert momenteel te erkennen dat gender- en eengerelateerd geweld voorkomt en problematische vormen aanneemt.

2.4.5 Colombia

“Nederland blijft streven naar de continuïteit van het vredesproces in Colombia. Dit doen we door de Nationale Commissie voor Verzoening en Genoegdoening (CNRR) en de Hoge Adviseur voor Re-integratie (ACR) te blijven ondersteunen.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 36)

Het vredesproces in Colombia wordt ernstig bedreigd door de zeer trage en moeizame rechtsgang met betrekking tot de veroordeling en bestraffing van de gedemobiliseerde leden van de illegale gewapende groepen (Wet op Gerechtigheid en Vrede). Dit is mede gevolg van het feit dat de getuigen en slachtoffers die participeren in de processen of aangifte deden, op grote schaal bedreigd worden.

Beleidsvoorstellen

1. Nederland kan zich in EU verband sterk maken voor betere overheidsbescherming voor de groep gedemobiliseerden van de illegale gewapende groepen. Te denken valt aan het bepleiten van een meer transparantere procedures van de beoordelingscommissie van de beschermingsprogramma's (met een openbare verslaglegging), en scholing van de personeros in de risicogebieden.
2. Verder kan Europa deelname aan het 'Beschermingsprogramma voor Slachtoffers en Getuigen' onder de Wet 975/2005 overwegen in de vorm van een (tijdelijk) herhuisvestingsprogramma in Europa.

3 Begroting Defensie

“Bezuinigingen als gevolg van de economische situatie maken het niet gemakkelijk het ambitieniveau te handhaven.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 8)

3.1 Toekomstverkenningen: Nederlandse krijgsmacht als ‘protection force’

IKV Pax Christi juicht toe dat het kabinet Balkenende IV verkenningen doet naar de toekomst van de krijgsmacht. Daar zijn tal van aanleidingen toe, variërend van vragen over de opkomst van asymmetrische oorlogsvoering en de ‘War on Terror’, tot vragen over het feit dat in Rwanda, Somalië en Srebrenica westerse krijgsmachten niet in staat waren om burgers te beschermen. Ook in Afghanistan blijken huidige militaire concepten op hun grenzen te stuiten, ondanks de verdiensten van de integrale (3D) aanpak, en bezinnen de Amerikanen zich op een andere strategie waarbij meer rekening wordt gehouden het belang van bescherming van burgers.

Toch stellen wij wel een aantal kanttekeningen bij het verloop van de verkenningen. Zo lijkt het er op dat het politiek-maatschappelijke debat over de rol van Nederland in de wereld en de rol van de krijgsmacht daarbinnen - de facto gedurende de gehele kabinetsperiode - in de ‘wachtkamer is gezet’. Hoewel achter de schermen inhoudelijke discussies worden gevoerd, ligt het politiek-maatschappelijke debat min of meer stil in een tijdsgewricht waarin het denken over crisisbeheersing en het belang van bescherming van burgers (R2P) hoog op de internationale agenda staat.

Een tweede kanttekening is dat er in het officiële verkenningstraject nauwelijks aandacht bestaat voor de normatieve grondslag van de inzet van onze krijgsmacht. Wij menen dat de inzet voor *human security*, menselijke veiligheid, voorop moet staan en dat dit zou moeten betekenen dat onze krijgsmacht zodanig wordt ingericht en toegepast, dat zij beter in staat is burgers te beschermen. Een krijgsmacht dus, die in staat is op te treden als *protection force*.

Deze discussie staat internationaal hoog op de agenda, niet in het minst vanwege de nieuwe inzet van de VS in Afghanistan bij monde van generaal McChrystal. In het verkenningstraject speelt de vraag hoe burgers te beschermen echter nauwelijks een rol. Het tussen-

tijdse rapport n.a.v. de verkenningen vermeldt een zevental functies de krijgsmacht. Bescherming van burgers staat daar niet bij. Dit is een enorme gemiste kans. IKV Pax Christi meent dat als Nederland een rol als norm-entrepreneur ambieert, dit ook vertaald zou moeten worden naar een zodanige inrichting van onze krijgsmacht dat zij beter in staat is als *protection force* op te treden.

Samen met ontwikkelingsorganisatie Cordaid voert IKV Pax Christi een traject ‘schaduwverkenningen’ uit. Onze zeer voorlopige conclusies luiden dat een *protection force* vooral meer behoefte heeft aan flexibele transportmiddelen, betere inlichtingen en genie. Daarnaast is er behoefte aan ‘boots on the ground’ maar dan vooral ook aan ‘new soldiers’: relatief hoog opgeleide soldaten die in staat zijn lokale samenlevingen te doorgronden en die over “diplomatieke” competenties beschikken.

IKV Pax Christi is geen voorstander van het gebruiken van de verkenningen als instrument voor bezuinigingen. De discussie over de inhoud is te belangrijk en moet voor de discussie over de middelen uitgaan.

Beleidsvoorstellen

1. Het kabinet geeft de opdracht aan de stuurgroep Toekomstverkenningen Krijgsmacht om in het verkenningstraject de vraag mee te nemen naar hoe de krijgsmacht zodanig kan worden ingericht en toegepast om in staat te zijn in situaties van crisisbeheersing burgers te beschermen, ofwel, op te treden als ‘*protection force*’.
2. Gebruik het traject Toekomstverkenningen niet als bezuinigingsinstrument.

3.2 Bezuinig op opvolger F16

Waar de bezuinigingen op Defensie relatief beperkt zijn gebleven (in totaal 65 miljoen), lijkt vooral de kaasschaafmethode te zijn toegepast. De kosten voor crisisbeheersing (Afghanistan) en voor de opvolging van de F16 zijn echter ongemoeid gebleven of verhoogd.

In de eerste plaats blijft IKV Pax Christi benadrukken dat beslissingen in relatie tot de aanschaf van een opvolger van de F16 moe-

ten worden uitgesteld tot na de strategische verkenningen: materiële middelen mogen doelstellingen niet bepalen maar moeten daaruit volgen. Het is overigens niet ondenkbaar dat ook in een “*protection force*-achtig” krijgsmachtprofiel capaciteit in het hoogste geweldsspectrum nodig is en daar zou een beperkt aantal gevechtsvliegtuigen in kunnen passen. Het grote aantal gevechtsvliegtuigen dat het kabinet meent te moeten aanschaffen is echter niet te verantwoorden in een dergelijk profiel. Eventuele bezuinigingen op Defensie zouden in de eerste plaats moeten plaatsvinden via het terugbrengen van het aantal aan te schaffen gevechtsvliegtuigen als opvolgers van de F16.

In onze toekomstvisie op de krijgsmacht als “*protection force*” past in de tweede plaats geen gevechtsvliegtuig met nucleaire taak. Eigen onderzoek leert ons dat de kernwapentaak de Nederlandse overheid volgens voorzichtige schattingen circa 6 tot 10 miljoen euro per jaar kost². Voortzetting van de kernwapentaak met de opvolger van de F16 zal nog extra kosten met zich meebrengen. Ook hier zijn bezuinigingen dus goed mogelijk.

Beleidsvoorstel

1. Bezuinig op het aantal aan te schaffen gevechtsvliegtuigen als opvolgers van de F16.

3.3 Europese samenwerking en de NAVO

Nederland zet fors in op samenwerking binnen de EU en de NAVO (p. 34). EU burgers betalen €200 miljard belasting voor meer dan 10.000 tanks, 2500 gevechtsvliegtuigen en bijna 2 miljoen militairen, bijna een half miljoen meer dan de VS. De *European Council on Foreign Relations* signaleert dat 70% van de Europese landmachten echter niet in staat is om buiten nationaal grondgebied te opereren en dat daarom veel van de jaarlijkse €200 miljard verspild wordt.

Er moet een einde komen aan deze verspilling van defensiebudgetten in Europa. Te veel militair materieel is nog gericht op de militaire logica van de Koude Oorlog en kan in conflictgebieden waar dit hard nodig is niet

worden ingezet. De Nederlandse krijgsmacht doet het wat dat betreft goed en is tot op behoorlijke hoogte inzetbaar in conflictgebieden. Wij vragen de regering er bij andere Europese lidstaten op aan te dringen hun krijgsmachten te hervormen. Alleen op die manier kan ook de werkverdeling tussen Europese krijgsmachten eerlijker worden en krijgt ‘*burden sharing*’ inhoudelijk vorm.

Wij bepleiten dat Nederland kiest voor versterking en verdere integratie van de EU defensie, in afstemming met de NAVO. Deze versterking moet gebaseerd zijn op krijgsmachten die niet alleen is ingericht op veiligheid van de Europese grenzen maar ook op bevordering van *human security* en de verantwoordelijkheid burgers te beschermen elders in de wereld, dus ook in Afrika. Wij menen dat het maken van fundamentele keuzes over de inrichting van de krijgsmacht onafwendbaar is als we de Europese defensie en zijn taken op het wereldtoneel - mits gericht op *human security* - serieus nemen. Europese afspraken over taakspecialisatie of ‘pooling’ mogen dan geen taboe vormen.

Het kabinet reserveert behoorlijke bijdragen voor zowel de EU Battlegroups en de NATO Response Force. IKV Pax Christi is een groot voorstander van deze institutionele samenwerking. Tegelijk constateren we dat zowel de EU Battle Groups als de NATO Response Force niet of zeer beperkt worden ingezet. Ondertussen plegen de bijdragen van Nederland aan deze snelle interventiemachten wel een aanslag op de capaciteit van Nederland om in andere verbanden burgers in conflictgebieden te beschermen. Het is onverteerbaar dat de snelle en zwaarbewapende reactiemachten van EU en NAVO tot nu toe aan de zijlijn blijven staan als in conflictgebieden en fragiele staten zoals de DRC of Sudan er een schreeuwende behoefte bestaat aan bescherming van burgers.

Beleidsvoorstellen

1. Nederland zet zich in EU verband in ten behoeve van hervorming van de krijgsmachten van andere lidstaten op zodanige wijze dat er een einde komt aan de verspilling van defensiebudgetten in Europa. Deze hervormingen zouden gericht moeten zijn op een zodanige inrichting van krijgsmachten dat zij als ‘*protection force*’ in staat zijn *human security* te bevorderen en in situaties van crisis burgers te beschermen, ook in Afrika.

² “De kosten van de Nederlandse kernwapentaak”; Een verkennend onderzoek door Campagne tegen Wapenhandel in opdracht van IKV Pax Christi, oktober 2008.

2. Nederland neemt het initiatief in EU en NAVO-verband om te onderzoeken waar er mogelijkheden liggen en draagvlak bestaat voor verdere integratie op gebied van Defensie op Europees niveau, bijvoorbeeld op gebied van taakspecialisatie en pooling van resources.
3. Nederland maakt zich in EU verband sterk voor een grotere bereidheid tot inzet van EU Battle Groups en in NAVO verband van NATO Response Forces, indien dat nodig is voor de bescherming van burgers in crisis-situaties.
4. Benoem een percentage van het jaarlijkse defensiebudget dat moet worden besteed aan activiteiten in gezamenlijkheid met Europese partners. Als dit percentage niet wordt gehaald, laat het desbetreffende bedrag dan terugvloeien naar het ministerie van Financiën.

3.4 Verarmd Uranium

“Om een bijdrage te leveren aan de internationale rechtsorde opereert Defensie bij voorkeur in multinationaal verband en binnen de bestaande institutionele structuren. Een belangrijk deel van haar taken voert de krijgsmacht uit in VN-, NAVO- en EU-verband.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 10)

“De veiligheid en de inzetbaarheid van personeel, zowel in opleiding en training als tijdens missies, zijn essentieel voor een doeltreffende en doelmatige taakuitvoering.” (Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken, p. 20)

Defensie geeft aan dat bescherming van haar eigen personeel van groot belang is tijdens missies. Daarom zet IKV Pax Christi dan ook vraagtekens bij de huidige standpunten van Defensie omtrent verarmd uranium.

In 2004 startte Defensie in samenwerking met het RIVM een epidemiologisch onderzoek onder Balkan veteranen naar de oorzaak van het zogenaamde Balkan syndroom. Dit onderzoek zou in 2009 al klaar zijn, maar staat nu gepland voor publicatie in 2010. Daarmee laat zij vele veteranen nog in onzekerheid.

Een van de mogelijke oorzaken van het syndroom zou de inzet van verarmd uranium (DU) tijdens NAVO bombardementen zijn geweest. Verarmd uranium is een zwaar metaal, is

potentieel carcinogeen en wordt gebruikt als anti-tank munitie. Door haar effectiviteit is het ook op grote schaal ingezet tijdens beide Irak oorlogen (1990 en 2002) en de NAVO acties in voormalige Joegoslavië (1995, 1999). Na de beëindiging van deze oorlogen kwamen er al snel verontrustende signalen van zowel veteranen alsook burgers die te maken kregen met ernstige gezondheidsklachten. Deze klachten werden toegeschreven aan het gebruik van DU, gezien de onverklaarbare vormen van kanker die opdoken. Vermoedelijk lopen burgers in het algemeen grotere risico's dan militairen omdat ze veel langer worden blootgesteld in besmette (post)conflictgebieden (het zogenaamde stapeleffect).

Ondanks sussende rapporten van de Wereldgezondheidsorganisatie (2001) en de Britse Royal Society (2002), blijkt uit diverse *peer reviewed* studies³ dat er wel degelijk reden tot zorg en twijfel is over de effecten van DU op de gezondheid en op het milieu. In 2008 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties haar leden middels een motie⁴ opgeroepen al haar wetenschappelijke informatie over te dragen aan de WHO, de UNEP en de IAEA zodat deze zich kunnen uitspreken over de wenselijkheid van het gebruik van DU. Nederland heeft hiermee ingestemd en zal ook een bijdrage leveren met de uitkomsten van het RIVM onderzoek.

Als er twijfel is over de mogelijke gevaren waarom dan niet - totdat de twijfel is weggenomen - een moratorium instellen? Sommige mensen vinden zo'n pleidooi symboolpolitiek: Nederland bezit immers geen wapens met verarmd uranium. IKV Pax Christi is echter van mening dat Nederland met het instellen van een moratorium de internationale roep om duidelijkheid verder ondersteunt en tevens duidelijkheid biedt aan haar eigen militairen. Nederland werkt immers wel in coalitieverband in omgevingen waar verarmd uranium is gebruikt. Een moratorium vanuit het voorzichtigheidsprincipe is geboden. Ook het Europees Parlement heeft al met een resolutie opgeroepen tot een verbod op deze wapens, gesteund door de militaire vakbond EUROMIL en België heeft al een moratorium

³ Zie

<http://www.bandepleteduranium.org/en/docs/58.pdf>

voor een samenvatting van enkele van deze studies.

⁴ *General and complete disarmament: Effects of the use of armaments and ammunitions containing depleted uranium.*

<http://www.bandepleteduranium.org/en/docs/77.pdf>

op uraniumwapens ingesteld. Voor Nederland liggen hier goede kansen om aan te sluiten bij de internationale roep om duidelijkheid. Goed voorbeeld doet goed volgen.

Beleidsvoorstellen

1. Stel een moratorium in op het gebruik van uranium wapens totdat duidelijk is welke potentiële effecten DU op mens en milieu heeft.
2. Nederland moet bij de WHO pleiten om nieuwe *peer-reviewed studies* op te laten nemen in haar heroverweging in 2010 van het huidige standpunt.
3. Neem het initiatief tot het instellen van een grootschalig, lange termijn veld- en laboratoria-onderzoek naar de effecten van verarmd uranium op mens en milieu door een onafhankelijk onderzoeksinstituut.
4. Neem het initiatief tot het vormen van een kerngroep die zowel binnen NAVO verband als ook binnen de VN bij de 56^{ste} Algemene Vergadering pleit voor een verbod op uraniumwapens.