



HUMAN SECURITY als leidraad voor Buitenlands Beleid

Reactie op de begrotingen voor 2016 van BuZa, BĦOS en Defensie



28 oktober 2015

Over PAX

PAX staat voor vrede. Samen met mensen in conflictgebieden en betrokken burgers in Nederland werkt PAX aan een menswaardige en vreedzame samenleving, overal in de wereld.

PAX brengt mensen bij elkaar die voor vrede durven te gaan. Iedereen die in vrede gelooft, kan iets voor vrede doen: van kleine tot grote activiteiten. Wij geloven dat al die beetjes durf uiteindelijk een wereld dichterbij brengt die een veilige plek is voor alle mensen.

PAX werkt aan vrede in conflictgebieden vanuit de kernwaarden menselijke waardigheid en solidariteit met vredesactivisten en slachtoffers van oorlogsgeweld. Bij het voorkomen en oplossen van gewapende conflicten staat voor ons het beschermen van burgers en hun veiligheid voorop.

Foto

Guido de Graaf Bierbrauwer (PAX), poster vlak bij Onafhankelijkheidsplein Kiev, Oekraïne, mei 2014

Een publicatie van

PAX, Nederland

Neem voor meer informatie contact op
info@paxforpeace.nl.

Leeswijzer

PAX brengt dit jaar opnieuw een reactie uit op de Memories van Toelichting van de begrotingen van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Defensie.

Wij beperken onze reactie tot de thema's die raken aan de missie van PAX, namelijk wereldwijde vrede en veiligheid. Onze reactie is geworteld in de dagelijkse praktijk van ons werk op gebied van veiligheid en ontwapening en de programma's die wij samen met onze partnerorganisaties uitvoeren in fragiele en repressieve staten.

Dit commentaar kan worden gebruikt als een "menu a la carte". In de inhoudsopgave vindt u een overzicht van de onderwerpen. Per onderwerp verwijzen wij naar teksten uit de Memories van Toelichting. Na een analyse doen wij vervolgens aanbevelingen die naar ons oordeel relevant zijn voor het Nederlandse beleid.

Wij hopen dat de verschillende Tweede Kamerfracties bij behandeling van de begrotingen hun voordeel zullen doen met onze aanbevelingen ten behoeve van een kwaliteitsvol en inhoudelijk debat over internationale samenwerking. ♦

Inhoudsopgave

Over PAX	2
1. Voorwoord	5
1.1 Reaalpolitiek versus ideaalpolitiek?	5
1.2 Investeren in vrede en veiligheid	7
2. Conflicten in de wereld	8
2.1 Randen van Europa	8
2.1.1. Syrië	8
2.1.2. Irak	10
2.1.3. Israël en de Bezette Palestijnse Gebieden	11
2.1.4. Rusland	13
2.1.5. Oekraïne	14
2.1.6. De Westelijke Balkan	17
2.2 Afrika	19
2.2.1. Hoorn van Afrika en politieke ruimte	19
2.2.2. Zuid-Soedan	20
2.2.3. Geweld tegen burgers in Soedan	21
2.2.4. Radicalisering in no-governance zones	23
2.3 Latijns-Amerika	24
2.3.1. Verzoening binnen vredesproces in Colombia	24
3. Gebruik van geweld	26
3.1 Inzet Krijgsmacht.....	26
3.1.1. Ambitieniveau	26
3.1.2. Protection of Civilians en een integrale benadering	28
3.1.3. Civilian Harm Tracking bij militaire missies	29
3.2 Humanitaire ontwapening	30
3.2.1. Kernwapens	30
3.2.2. Explosieve wapens	31
3.2.3. Clustermunitie.....	32
3.2.4. Wapenexportbeleid	34
3.2.5. Drones	35
3.2.6. Killer robots	37

1. Voorwoord

1.1 Reaalpolitiek versus ideaalpolitiek?

Europa is omgeven door een ring van oorlogsgeweld. De intimidatiepolitiek van Poetin in Oekraïne. De uitzichtloze oorlog tegen burgers in Syrië. De opkomst en aantrekkingskracht van ISIS. Het politieke vacuüm in Libië en zo veel andere landen in Afrika. Er wordt al langer gesproken over de gordel van instabiliteit nabij Europa. Maar dat is inmiddels een politiek eufemisme voor een ring van ongebreideld oorlogsgeweld waarvan vooral onschuldige burgers het slachtoffer zijn.

Wereldwijd zijn er inmiddels 60 miljoen mensen op de vlucht voor oorlog en geweld. Een triest dieptepunt sinds de Tweede Wereldoorlog. Oorlogsgeweld en vluchtelingen aan de grenzen van Europa zijn geen nieuwe fenomenen. Des te pijnlijker is het falen van de internationale gemeenschap en van Europa om eensgezind, vastberaden en beslissend op te treden.

Meer dan voorheen manifesteren de gevolgen van die ring van oorlogsgeweld zich ook binnen de Europese samenlevingen. Ze bepalen in toenemende mate de nationale politiek. We zijn in de ban van de ring. Dat geldt ook voor Nederland. MH17. Syrië-gangers. Radicalisering. Vluchtelingen. De samenhang tussen buitenlandbeleid en interne veiligheid is evident geworden.

De ring van oorlog en geweld vormt een immense uitdaging. Niet alleen voor de buitenlandpolitiek maar ook voor ons geloof in de kracht van waarden en het vertrouwen in verbondenheid. In reactie op de rauwe realiteit klinken steeds vaker pleidooien voor reaalpolitiek. Een reaalpolitiek die zich niet door de bevordering van humanitaire waarden maar door de verdediging van nationale belangen laat leiden.

Zeker. Politiek realisme is onvermijdelijk in een tijd waarin we geconfronteerd worden met machtstrijd, meedogenloos geweld en repressieve regimes. Maar het verdedigen van onze nationale belangen vergt juist een buitenlandpolitiek die gebaseerd is op coherente en gedeelde Europese waarden. Het getuigt juist van politiek realisme als we ons buitenlandbeleid laten leiden door Europese solidariteit, door menselijke waardigheid die nog altijd de grondslag vormt voor vrijheid, gerechtigheid en vrede.

De begrotingen van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Defensie bieden geen sluitende oplossing voor de ring van oorlogsgeweld. De begrotingen moeten beoordeeld worden op een realistische en waardegedreven bijdrage aan het aanpakken van de oorzaken en het bestrijden van de gevolgen van het oorlogsgeweld aan de flanken van Europa. Daarbij zouden de veiligheid van burgers en de bescherming van de bevolking voorop moeten staan. Juist nu burgers in de brandhaarden die Europa omringen

bedreigd worden door oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, moet de bescherming van burgers (*protection of civilians*) prioriteit krijgen. Anders blijft het beginsel van *the responsibility to protect* een loze belofte.

De begrotingen bevatten een aantal hoopvolle aanzetten. Zo verwelkomen wij het voornemen van minister Koenders om *human security* een centrale rol te geven in de het beleid van Buitenlandse Zaken. We onderschrijven de keuze van minister Ploumen om meer aandacht te geven aan *transitional justice* in landen die uit conflict komen. En het is terecht dat minister Hennis meer prioriteit geeft aan internationale defensiesamenwerking. Toch roepen de begrotingen ook klemmende vragen op. Drie markante voorbeelden:

- ◆ Waarom heeft de minister van Buitenlandse Zaken nauwelijks aandacht voor het belang van humanitaire ontwapening? Dat is frappant omdat het oplopend aantal burgerslachtoffers in Syrië, Irak en Jemen juist het belang onderstreept van het uitbannen van controversiële wapens die onaanvaardbare risico's op het maken van burgerslachtoffers met zich meebrengen. Hier zou Nederland juist een voorhoederol moeten spelen.
- ◆ Waarom bezuinigt de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op het artikel Vrede en veiligheid voor ontwikkeling, terwijl het overduidelijk is dat hier investeringen nodig zijn? De omslag naar groei voor Defensie zou ook op andere vlakken in het buitenlands beleid zichtbaar moeten zijn. Investeringen in conflictpreventie en oplossing van gewapende conflicten in fragiele staten moeten meer prioriteit krijgen wil de regering haar ambities waar kunnen maken.
- ◆ Waarom blijft de minister van Defensie, in weerwil van kritisch commentaar van de Rekenkamer¹, de illusie wekken dat Nederland een veelzijdig inzetbare krijgsmacht kan en wil financieren? Juist door het vermijden van keuzes kan Nederland maar beperkt bijdragen aan missies die zowel gemeenschappelijke waarden als nationale belangen van Nederland verdedigen, zoals robuuste stabilisatiemissies.

PAX geeft ook dit jaar weer een uitgebreid commentaar op de begrotingen die bij elkaar het fundament vormen voor het Nederlandse buitenlandbeleid. We doen dat met input van onze partners uit o.a. Syrië en Irak, Zuid-Soedan en Oekraïne. En we doen dat ook met steun vanuit de Nederlandse samenleving. Een samenleving die, zo bleek uit onderzoek², de inzet voor vrede veruit het belangrijkste duurzame ontwikkelingsdoel vindt.

Jan Gruiters

Algemeen directeur PAX

¹ http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Persberichten/2015/05/Stuivering_%E2%80%98Kabinet_is_niet_klaar_Tijd_voor_uitvoering_%E2%80%99.

² <https://www.oneworld.nl/research/nederlanders-vrede-en-veiligheid-belangrijkste-werelddoel>.

1.2 Investeren in vrede en veiligheid

*“Mede middels NL co-voorzitterschap van het «Global Partnership for Effective Development Cooperation» bevordering van de implementatie van de voor het speerpunt veiligheid & rechtsorde relevante doelstellingen uit de post-2015 agenda (vooral SDG 16).”
MvT BHOS, pagina 52*

De regering erkent het belang van veiligheid voor ontwikkeling, maar de bezuiniging in plaats van investeringen op het artikel Vrede en veiligheid voor ontwikkeling lijkt te suggereren dat zij nog niet voldoende doordrongen is van de noodzaak tot investeringen op dit terrein om haar ambities waar te kunnen maken. Investeren in conflictpreventie en oplossing van gewapende conflicten in fragiele staten moeten meer prioriteit krijgen, enkel het budget voor Defensie laten groeien is niet genoeg. PAX is van mening dat dit kabinet – maar ook volgende kabinetten – vrede, veiligheid en rechtsorde centraal dient te stellen in het Buitenlands Beleid. Het is niet voor niets dat VN Secretaris Generaal in 2013 al concludeerde dat *“violence and fragility have become the largest obstacles to the MDG’s”*³ Een focus op vrede, veiligheid en rechtsorde, vanuit een *human security* perspectief, is komende decennia nodig om een veiliger wereld te creëren en duurzame ontwikkeling dichterbij te brengen. Daarom verwelkomt PAX het *Sustainable Development Goal #16*: de bevordering van vreedzame en inclusieve samenlevingen. Wij staan daarin niet alleen. Uit onderzoek⁴ blijkt dat de Nederlandse samenleving dit het belangrijkste ontwikkelingsdoel vindt.

Aanbeveling

- ◆ Teneinde een focus op vrede, veiligheid en rechtsorde te waarborgen in dit en volgende kabinetten, dienen ministers Ploumen, Koenders en Hennis gezamenlijk een beleidsagenda te ontwikkelen specifiek op het uitvoeren van SDG #16 in alle lagen van het Nederlands Buitenlands Beleid, inclusief de inzet van de Krijgsmacht; hierbij o.a. in te gaan op burgerbescherming, vredesopbouw en humanitaire ontwapening; en hierover jaarlijks te rapporteren aan de Kamer. ◆

³ <http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/library/mdg/SG-Report-on-MDG-Accelerating-Progress.html>.

⁴ <https://www.oneworld.nl/research/nederlanders-vrede-en-veiligheid-belangrijkste-werelddoel>.

2. Conflicten in de wereld

2.1 Randen van Europa

2.1.1. Syrië

“Een vredesakkoord blijft ondanks regionale en internationale inspanningen moeilijk te bereiken en vereist nadere inzet. Nederland ondersteunt actief de SGVN de Mistura.”
MvT BuZa, pagina 15

“Nieuwe vormen van oorlogsvoering, waarbij de staat niet langer de vanzelfsprekende bezitter van het machtsmonopolie is, noch de verantwoordelijkheid kan of wil nemen voor de handhaving van de rechtsstaat, vragen om een aanpak die zich zowel richt op staten als op het versterken van Human Security. De bescherming van individuele veiligheid als basis voor de veiligheid van staten en, bij extensie, het internationaal systeem.” MvT BuZa, pagina 11

De oorlog in Syrië is de belangrijkste aanjager van de vluchtelingencrisis in Europa⁵, met name omdat burgers vluchten voor doelbewuste, op hen gerichte bombardementen door de Syrische regering. Assad heeft hiermee vooral tot doel de oppositiegebieden onbestuurbaar te maken om te voorkomen dat er een politiek alternatief voor zijn regime ontstaat. Met zijn bommen maakt Assad tenminste zeven maal zoveel burgerslachtoffers als ISIS. Signalen die PAX doorkrijgt uit Syrië bevestigen de vrees dat westerse bombardementen op ISIS in Syrië averechts uitpakken en radicalisering versterken, mede omdat niet wordt opgetreden tegen Assad's bombardementen. Ook is bekend dat de meeste Syrische vluchtelingen niet vertrekken uit ISIS-gebied, maar vooral uit de gebieden die door Assad gebombardeerd worden⁶. Een deel van hen vlucht zelfs de door ISIS beheerste gebieden in. Ongewild draagt het westen via deze “ISIS-only politiek” bij aan de sektarische agenda en aan verdieping van de voedingsbodem voor radicale groepen.

Het is daarom terecht dat Nederland (voorlopig) heeft besloten niet bij te dragen aan de militaire campagne tegen ISIS in Syrië⁷. Nederland heeft daarentegen terecht wel diplomatieke capaciteit vrijgemaakt voor Syrië, en verleent (non-lethal) steun aan de (gewapende) oppositie. PAX steunt dit Nederlandse beleid. De enige oplossing op termijn is het bieden van uitzicht op een transitie naar responsief en inclusief bestuur, waarin ieders burgerrechten worden gegarandeerd ongeacht religie of etniciteit. Dit lijkt wellicht vanzelfsprekend, maar de door het Westen gesteunde agenda gericht op inclusiviteit en burgerrechten voor alle Syriërs staat onder druk van spelers met een sektarische agenda, zoals ISIS, het Syrische regime, Iran, maar ook

⁵ <http://www.rodekruis.nl/campagnes/vluchtelingen-wie-kies-ijj/vluchtelingenproblematiek-feiten-cijfers>.

⁶ <https://diary.thesyriacampaign.org/what-refugees-think>.

⁷ Zie [deze link](#) voor een uitvoeriger betoog over de mogelijkheid van Nederlandse deelname aan het bombarderen van ISIS in Syrië.

bijvoorbeeld Turkije en Saoedi-Arabië. Daarnaast wordt ook de roep om samenwerking met dictators als Assad, in naam van stabiliteit, sterker. De Russische militaire interventie in Syrië is overigens in dit verband niet zozeer een militaire, maar vooral politieke “game-changer”, waarmee Poetin zich een weg naar een toekomstige onderhandelingstafel bombardeert.

De westerse reflex om een militaire confrontatie met Rusland te vermijden is uiteraard terecht. Dit mag echter niet leiden tot een ongeloofwaardig politiek scenario van onderhandelingen met Assad zonder garanties op inclusief en responsief bestuur. Ook mag dit niet leiden tot het zwichten voor de sektarische agenda, gericht op bijvoorbeeld de opdeling van Syrië, dat etnische zuiveringen op grote schaal tot gevolg zal hebben.

PAX blijft van mening dat het tijd is om serieus te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om burgers te beschermen tegen Assad’s bombardementen. Wellicht is dat mogelijk via een *no-bombing zone* in het gebied waar het zogenaamde “Southern Front” zich bevindt. Naast de bescherming van burgers, waar de instelling van een dergelijke zone toe zou moeten leiden, zou het stoppen van bombardementen ook de mogelijkheid bieden aan de oppositie om een alternatieve vorm van (inclusief) bestuur op te bouwen.

Aanbevelingen

- ◆ Hoe moeilijk ook: de regering dient vast te houden aan het staande beleid van steun aan de inclusieve (gewapende) oppositie.
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet in internationaal verband niet akkoord gaan met onderhandelingen met Assad zonder garanties op inclusief en responsief bestuur en waarborging van burgerrechten voor iedereen, ongeacht religie of etniciteit.
- ◆ De Nederlandse regering dient serieus te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn, in het bijzonder in het zuiden van Syrië, om de bescherming van burgers af te dwingen met alle mogelijke middelen, inclusief militaire (zoals een *no-bombing zone*). Onderzoek daarbij ook of en hoe een dergelijke aanpak kan bijdragen aan het ontwikkelen van een politiek alternatief voor het regime Assad en daarmee ook aan een politieke oplossing.

2.1.2. Irak

“In Irak blijft Nederland actief in de anti-ISIS coalitie waarmee we politiek en militair onze verantwoordelijkheid nemen.” MvT BuZa, pagina 15

“Nederland zet sinds 2015 sterk in op track II-initiatieven, (...). In Irak door concrete inzet gericht op steun voor verzoening en op bescherming van burgers.”

MvT BuZa, pagina 15

De opkomst van ISIS is in de ogen van PAX niet de oorzaak, maar het gevolg van de crisis in Irak. Sinds de militaire interventie in Irak in 2003 zijn veel fouten gemaakt. De Irakese regering draagt verantwoordelijkheid voor de door haar nagestreefde sektarische politiek onder minister-president al-Maliki die de rechten van groeperingen zoals de soennieten zwaar onder druk zette.

Sinds 2014 is een nieuwe internationale coalitie, deze keer ook weer met Nederland, opnieuw betrokken bij een militaire campagne in Irak, nu tegen ISIS. Dat je radicale ideologieën niet verslaat met bombardementen, beseft gelukkig ook de Nederlandse regering. Minister Koenders heeft zich vanaf het begin terecht ingezet voor een politieke strategie van de anti-ISIS coalitie. Tot dusverre echter, is die strategie nog nauwelijks van de grond gekomen. Zo is het zeer zorgelijk dat er nog nauwelijks vredesopbouwplannen zijn ontwikkeld en (inclusieve) vormen van lokaal of regionaal bestuur klaarstaan voor de gebieden die opnieuw toegankelijk zijn. Dit is o.a. nodig om soennieten, zowel zij die gevlucht zijn als zij die nu onder ISIS bestuur leven, te verzekeren dat hun rechten niet opnieuw onder druk komen te staan na herovering door de coalitie. Er is bijvoorbeeld ook nog geen debat, niet in Irak maar ook niet internationaal, over *transitional justice* en vragen met betrekking tot recht en verzoening. Ook is onvoldoende verzekerd dat de spanningen tussen Bagdad en het Koerdische Erbil over betwiste gebieden die nu in handen zijn van ISIS, na herovering niet zullen leiden tot sektarisch geweld zoals etnische zuivering en wraakacties.

Nederland neemt actief deel aan alle vijf ambtelijke werkgroepen die zijn opgericht door de coalitie. Hoewel daar belangrijke stappen worden gezet, o.a. in de werkgroep Stabilisatie (geleid door Duitsland en de Arabische Emiraten), vindt de ontwikkeling van een alomvattende politieke strategie daar niet plaats. De vraag is nu óf en waar het gesprek over een politieke strategie voor een “Day After” scenario voor Irak waarin uitdrukkelijk wordt gewerkt aan het wegnemen van de oorzaken van de huidige conflicten en het voorkomen van verder geweld, wél gaat plaatsvinden. Omdat de Iraakse staat het monopolie over geweld verloren heeft dient met name nagedacht te worden over het ontwikkelen van lokale, inclusieve en op burgerrechten gebaseerde vormen van bestuur; het organiseren van inclusieve veiligheid; en de wederopbouw van sociale cohesie om stap voor stap een alternatief te ontwikkelen voor de sektarische agenda en de terugkeer van ontheemden en vluchtelingen te bevorderen.

Aanbeveling

- ◆ De Nederlandse regering moet zich internationaal inzetten voor een politieke strategie, inclusief een vredesopbouwplan in de op ISIS-te veroveren gebieden, uit te voeren door bijvoorbeeld de EU, de VN of UNAMI, gericht op:
 - Het bevorderen van een inclusief onderhandelingsproces tussen de Koerdische regionale regering (KRG) en Bagdad over een oplossing voor de betwiste gebieden, inclusief het recht op terugkeer voor alle ontheemde gemeenschappen;
 - Het aanzwengelen van een debat over *transitional justice* en re-integratie van de soennitische provincies waarbij waarborging van een eerlijk proces centraal staat en gezocht wordt naar modellen voor waarheidsvinding en verzoening die tegemoet komen aan de grieven van de gehele bevolking en waarbij tegelijkertijd mogelijk nieuwe grieven voorkomen worden;
 - Het versterken en faciliteren van lokale bestuursstructuren, zoals de *Mosul Provincial Council*, zodat zij een leidende rol kunnen vervullen in de wederopbouwinspanningen;
 - Bevorderen dat lokale autoriteiten hun eigen, inclusieve post-ISIS wederopbouwplannen ontwikkelen die elementen van inclusief bestuur, inclusieve veiligheidsafspraken en wederopbouw van sociale cohesie bevatten, in consultatie met lokale *civil society* leiders en leiders van lokale gemeenschappen, om zo de lokale “ownership” en de effectiviteit van een succesvolle en inclusieve wederopbouw te vergroten;
 - Het voorbereiden, samen met lokale en nationale autoriteiten, van programma’s voor toekomstige demobilisatie en integratie van de vele militieën in het reguliere leger en lokale veiligheidsstructuren.

2.1.3. Israël en de Bezette Palestijnse Gebieden

“De twee-statenoplossing blijft centraal staan in het Nederlandse beleid. (...) Een herstart vredesproces in oude constellatie zal wederom niet leiden tot de gewenste resultaten; een nieuwe aanpak is noodzakelijk. De EU zou daarbij een grotere rol moeten spelen. Nederland zet zich in voor een effectief en strategisch EU-optreden, waarbij de zorgen en belangen van zowel Israël als de Palestijnen zorgvuldig in acht worden genomen, maar waar ook beide partijen op hun verantwoordelijkheden worden gewezen. Ondertussen zal Nederland samen met EU partners inzetten op het behoud van de twee-statenoplossing. Daarbij zal Nederland de goede bilaterale relaties met Israël en de PA benutten. Tevens zal Nederland blijven investeren in Palestijnse staatsopbouw via het OS-programma.” MvT BuZa, pagina 16

Sinds begin oktober zijn in en om Jeruzalem Israël’s en Palestijnen opnieuw in een spiraal van geweldsincidenten terecht gekomen. Aanleiding waren o.a. de geruchten dat Israël de

afspraken over het beheer van de Tempelberg eenzijdig zou willen veranderen. Ook de uitzichtloosheid en frustraties over het uitblijven van een perspectief op vrede voeden de radicalisering met name onder jongeren. Het mede door Israël uitgeholde Palestijnse leiderschap, ook ter plaatse in Oost-Jeruzalem, biedt jongeren niet meer een adres om met hun frustraties om te gaan. Dit is eveneens een belangrijke oorzaak voor de golf van individueel beraamde aanslagen door Palestijnse jongeren. Palestina dreigt een leiderloze samenleving te worden.

Zolang de asymmetrie tussen het machtige Israël en de verzwakte Palestijnen voortduurt is een hernieuwd Midden-Oosten Vredesproces (MOVP) eigenlijk kansloos. Het roer moet om. Nederland en de EU zouden de asymmetrie moeten corrigeren en de positie van de onderliggende partij, de Palestijnen, moeten versterken, vanuit een op internationaal recht gebaseerde aanpak. De differentiatiepolitiek van de EU, gericht op het wel samenwerken met Israël, maar niet met de illegale nederzettingen en nederzettingeneconomie, verdient daarom volledige steun van Nederland. Het internationaal recht is duidelijk: je mag niet verdienen aan een illegale bezetting. De EU moet dan ook, met een beroep op het internationaal recht, op geen enkele wijze meewerken met de Israëlische nederzettingenpolitiek en dus ook geen handelswaar toestaan die daaruit afkomstig is.

Aanbevelingen

- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet druk uit oefenen op Israël om zich ondubbelzinnig uit te spreken over het respecteren van gemaakte afspraken over het beheer van de Tempelberg.
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet aan dringen op spoedig onafhankelijk onderzoek naar de omstandigheden waaronder in de afgelopen weken met name Palestijnse kinderen en jongeren worden verwond of gedood door Israëlische veiligheidstroepen.
- ◆ Nederland moet de Palestijnse staat erkennen binnen de grenzen van de wapenstilstandlijn van 1949 als stap om een grotere symmetrie te creëren in de relatie tussen Israël en de Palestijnen en daarmee ook een stap in het op gang krijgen van een nieuw vredesproces.
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet zich zetten voor het betrekken van meerdere partijen om een vredesproces, mede op basis van het *Arab Peace Initiative* uit 2001, op gang te krijgen.
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet zich sterk te maken voor een Europees verbod op invoer van producten uit de nederzettingen. Als dat niet haalbaar is, zou de minister zich tenminste moeten inzetten voor herkenbare etikettering van dergelijke

producten, zodat consumenten zelf in de gelegenheid zijn te beslissen of zij wel of niet willen bijdragen aan de bezetting.

- ◆ Versterking van de bilaterale samenwerking met Israël is op dit moment niet wenselijk. Voor zover er toch sprake van zou zijn, moet dit strikt worden onderworpen aan Europese differentiëringsbepalingen.

2.1.4. Rusland

“De toegenomen instabiliteit in het oosten dwingt Nederland om samen met NAVO- en EU-partners te investeren in de capaciteiten en inzetbaarheid, alsmede in de respons op nieuwe vormen van oorlogsvoering. (...) De OVSE is de multilaterale organisatie in Europa waar de dialoog kan worden gevoerd over Europese veiligheid met alle betrokken landen.” MVT BuZA, pagina 12

“Nederland zal ook activiteiten ontplooiën ter versterking van het maatschappelijk middenveld, waarbij de mogelijkheden voor het openstellen van MATRA voor de Russische Federatie verkend zullen worden. (...) Tegelijkertijd hecht Nederland eraan de dialoog met de Russische Federatie en de contacten met de Russische bevolking open te houden.” MVT BuZA, pagina 14

Met de inzet in Syrië heeft Rusland een breder internationaal speelveld gezocht. Hiermee heeft Poetin de ruimte van de Europese Unie en VS om druk op Rusland te houden vanwege haar rol in Oekraïne verkleind. Toch is het belangrijk vast te blijven houden aan alle voorwaarden van het vredesverdrag Minsk II en aan de teruggave van de Krim. Het loslaten van de laatste eis, zonder dat dit voor Rusland consequenties heeft, is een signaal dat Rusland de onschendbaarheid van grenzen niet langer serieus hoeft te nemen.

De Russische interventie in Oekraïne is een grove schending van het internationaal recht en heeft desastreuze gevolgen gehad voor burgers in Oost Oekraïne. De reactie van de NAVO sinds het begin van de Oekraïne crisis heeft Rusland echter in de kaart gespeeld. De NAVO is, in navolging van Rusland, automatisch teruggevallen in Oost-West denken en Koude Oorlog retoriek en zoekt antwoorden op het Russische beleid in militaire termen. De crisis in de relatie tussen Rusland en de EU/NAVO/VS vraagt echter om een brede politieke visie. Het is dan ook niet een militaire alliantie maar een politieke organisatie die met een nieuwe benadering van de relatie met Rusland moet komen. De EU zou tot een duidelijke visie moeten komen op Europese veiligheid en op basis hiervan binnen de OVSE de dialoog moeten aangaan.

Hoewel ook de bilaterale dialoog met de Russische autoriteiten inderdaad moet worden voortgezet, zal dit met het huidige regime zeer moeizaam blijven. PAX pleit er daarom voor om institutioneel met name in het kader van de EU en OVSE de dialoog met Rusland te onderhouden, maar bilateraal met name in te zetten op de dialoog met de bevolking,

bijvoorbeeld op cultureel gebied, en uitwisseling met Nederland te bevorderen. Vanwege de antiwesterse gevoelens in Rusland is ook dit niet makkelijk. Het zal daardoor verleidelijk zijn met name contact te zoeken met de bestaande, politiek kritische, 'prowesterse' maatschappelijke organisaties. Deze verdienen Nederlandse solidariteit, maar om daadwerkelijk effect te bereiken met onze betrokkenheid is het belangrijk juist ook te proberen contacten te bevorderen met mensen die kritisch zijn naar het westen toe.

PAX onderschrijft de noodzaak om het maatschappelijk middenveld in Rusland te steunen. Wel zal dit zeer voorzichtig moeten gebeuren. Organisaties die steun ontvangen vanuit het westen krijgen grote problemen met de Russische autoriteiten. MATRA steun zal zeer flexibel en discreet moeten worden ingezet, bijvoorbeeld met kleinschalige financiering voor informele groepen van activisten of actieve burgers.

Aanbevelingen

- ◆ EU lidstaten moeten vasthouden aan sancties in relatie tot het naleven van Minsk-II en de annexatie van de Krim.
- ◆ De Nederlandse regering moet in EU verband een brede discussie bepleiten over de toekomstige Europese veiligheidsarchitectuur waarbij het primaat bij politieke organisaties wordt gelegd.
- ◆ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet een strategie met bijbehorend budget ontwikkelen voor langdurige betrokkenheid bij het maatschappelijk middenveld in Rusland via kleinschalige, flexibele steun. De focus moet hierbij liggen zowel op organisaties die nu zwaar onder druk staan vanwege hun 'prowesterse' agenda als op andere apolitieke organisaties, en met name gaan over actief burgerschap met betrekking tot sociale en lokale onderwerpen.
- ◆ Het ministerie van Buitenlandse Zaken moet in samenwerking met andere ministeries dialoog, contact, en uitwisseling tussen de Nederlandse en Russische bevolking, onder andere op cultureel en educatief gebied faciliteren en ondersteunen.

2.1.5. Oekraïne

“Ook zal Nederland aandacht hebben voor herziening van het brede Europees nabuurschapsbeleid.” MVT BuZa, pagina 9

“Het is essentieel dat een duurzame politieke oplossing van het conflict in Oekraïne wordt bereikt, o.a. door steun voor de OVSE SMM en de rol die de OVSE speelt in het Minsk proces. (...) Nederland wil in dat kader een coördinerende rol spelen op het terrein van de rechtsstaat door

een innovatieve programmering en mogelijke uitbreiding van de pilot rechtsstatelijkheid. Daarbij zal de nadruk worden gelegd op ondersteuning van het maatschappelijk middenveld (inclusief media) bij de monitoring van de hervormingen, het investeren van de justitiebehoefte van de bevolking, corruptiebestrijding en communicatie over succesvolle projecten en ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat. Gezien de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenverdedigers, zullen deze worden ondersteund vanuit MATRA en het Mensenrechtenfonds.” MVT BuZa, pagina 15

Alle partijen maken zich in Oekraïne schuldig aan mensenrechtenschendingen en geweld tegen burgers. Geen van de partijen heeft zich volledig gehouden aan de afspraken uit Minsk II. Russische oorlogshandelingen in Oekraïne mogen geen excuus zijn voor het schenden van rechten van de eigen burgers door het Oekraïense leger en milities.

De betrokkenheid van Rusland mag ook voor de Europese Unie of Nederland geen reden zijn om de ogen te sluiten voor deze schendingen. Het beleid van de Oekraïense regering om de mensen in de *Non-Government Controlled Areas* (NGCA) te isoleren werkt averechts. Een claim van Kiev op grondgebied kan inwoners alleen overtuigen als die vergezeld gaat van het nemen van verantwoordelijkheid voor het welzijn van deze inwoners. De Oekraïense regering moet zoeken naar manieren om de dialoog met inwoners van de NGCA te voeren. Nederland kan de Oekraïense regering hiertoe aanmoedigen en bij ondersteunen.

Het valt op dat veel buitenlandse donoren in Oekraïne een erg statelijke benadering kiezen bij hun steun aan Oekraïne, hoewel de grootste veranderkracht juist bij burgers ligt. Steun voor het maatschappelijk middenveld en met name voor maatschappelijke dialoog blijft achter. PAX waardeert de Nederlandse keuze voor de rechtstaat als niche, onder andere omdat Nederland het maatschappelijk middenveld en communicatie met burgers wel nadrukkelijk meeneemt in haar beleid. PAX moedigt ook Nederland aan om hierbij te zoeken naar manieren om ook in contact te treden met inwoners die zich hebben afgekeerd van de huidige regering, vooral inwoners van Oost Oekraïne.

Succesvolle brede hervormingen in Oekraïne zijn gebaat bij een meer gedifferentieerd Europees Nabuurschap Beleid (ENB): nu wordt dat beleid gekenmerkt door uniformiteit voor totaal verschillende landen, zoals Oekraïne en Azerbeidzjan. Het veranderpotentieel in een land en steun voor Europese normen en waarden heeft te weinig invloed op het beleid. Hierdoor heeft het ENB onvoldoende impact. Een meer gedifferentieerde benadering in plaats van één instrument voor een hele groep landen heeft als voordeel dat het minder refereert aan het denken in invloedssferen en daarmee niet meegaat in de negatieve dynamiek van Oost-West retoriek.

Oekraïense activisten hebben in 2013 hun leven gewaagd voor het associatieakkoord met de EU op het Maidan. Zij schaarden zich daarmee achter Europese waarden. Deze waarden, inclusief democratische principes, mensenrechten en fundamentele vrijheden, zijn o.a. vastgelegd in artikel 2 van het associatieakkoord, dat de status heeft van *essential element*. Dit

betekent dat het niet naleven van deze 'democratie- en mensenrechtenclausule' een materiële schending betekent van het akkoord zelf. Daarmee wordt deze clausule een diplomatiek instrument van de EU richting Kiev. Mits de monitoring van naleving van deze 'democratie- en mensenrechtenclausule' robuust wordt vormgegeven, inclusief eventuele maatregelen bij niet-naleving, kan de EU via het associatieakkoord de interne veranderkrachten in Oekraïne versterken.

Aanbevelingen

- ◆ De Tweede Kamer dient het Stabilisatie- en associatieakkoord te ratificeren maar dan wel aan te sturen op de instelling, in EU-verband, van een gedegen monitoring-mechanisme van de 'democratie- en mensenrechtenclausule' (artikel 2).
- ◆ Nederland moet zelf en in EU-verband iedere schending van burgerrechten door alle partijen, dus ook van het Oekraïense leger en milities, veroordelen.
- ◆ Nederland dient de Oekraïense regering aan te spreken op haar verantwoordelijkheid ten opzichte van haar eigen burgers in Oost Oekraïne en aan te moedigen juist naar deze burgers de hand uit te steken. Nederland kan hiernaast maatschappelijke organisaties ondersteunend die dialoog tussen burgers in de NGCA en de regering faciliteren.
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking moeten een deel van de programmering op het gebied van de rechtsstaat richten op Oost Oekraïne en de specifieke (mensen)rechtenschendingen waaronder mensen in NGCA te lijden hebben.
- ◆ Het ministerie van Buitenlandse zaken moet flexibel zijn in de uitvoering van het MATRA programma en bij de administratieve voorwaarden voor maatschappelijke organisaties om Nederlandse steun te ontvangen; ook nieuw opgerichte organisaties moeten in aanmerking kunnen komen voor financiering.
- ◆ Het ministerie van Buitenlandse Zaken dient een deel van het MATRA budget specifiek ter beschikking te stellen voor burgeractiviteiten ten behoeve van verzoening en dialoog.
- ◆ De Nederlandse regering moet bij herziening van het Nabuurschapsbeleid (ENP) inzetten op:
 - Differentiatie: meer ruimte voor een specifieke strategie per land;
 - Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld: Institutionaliseer betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, onder meer bij het

vaststellen van prioriteiten per land en bij het monitoren van vooruitgang bij hervormingen;

- *Human security* als basis voor samenwerking op het gebied van veiligheid en stabiliteit: bepleit hiervoor een specifiek monitoring mechanisme voor mensenrechtenschendingen bij oorlogshandelingen.

2.1.6. De Westelijke Balkan

“Het meest evident en relevant voor Nederland zijn de oploeiende conflicten in de ring rond Europa. Deze instabiliteit zal niet van vandaag op morgen verdwijnen.” MvT BuZa, pagina 6

De Westelijke Balkan wordt in de hele Memorie van Toelichting alleen genoemd als transitroute voor migratie. Maar die regio, omringd door lidstaten van de EU, kampt nog steeds met grote problemen. Tegelijkertijd hebben recente geopolitieke gebeurtenissen in en om Europa veel impact op deze landen. Voor Rusland is de Balkan een interessante regio, om vooral via relaties met de Republika Srpska in Bosnië-Herzegovina en door steun aan Servië in de relatie met Kosovo de agenda van de Europese Unie te dwarsbomen. Grote hoeveelheden vluchtelingen reizen, met name via Macedonië en Servië, naar de Europese Unie; tot slot komen relatief veel Europese IS-strijders uit Kosovo en Bosnië. Veel Europese landen besluiten evenwel, net als Nederland, hun betrokkenheid bij de Westelijke Balkan te verminderen. PAX pleit ervoor dat Nederland dit niet doet: juist nu is het belangrijk aanwezig te blijven en bij te dragen aan de verduurzaming van Europese vrede.

In het bijzonder Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Servië en Macedonië worstelen nog met een dubbele uitdaging: de overgang van een gesloten naar een open politiek en samenleving, plus een zelfkritische omgang met de oorlogen van de jaren negentig van de vorige eeuw. Etnisch-nationalistische belangen domineren nog zeer vaak het leven van alledag, binnen en buiten de politiek. In het proces dat moet leiden tot toetreding tot de EU wordt op de technische dossiers voortgang geboekt. Deze voortgang leidt echter niet tot een beter bestuur voor en sociaal contract met burgers, via een transparante, responsieve en verantwoordelijke overheid. De uitzichtloosheid die burgers hierdoor ervaren bleek in de eerste helft van 2015 bijvoorbeeld door de plotselinge explosieve toename van vluchtelingen uit Kosovo. Het is van belang, voor die landen zelf en voor de EU als geheel, dat hervormingen leiden tot een dienstbare, capabele en betrouwbare overheid voor alle burgers ongeachte etniciteit en daardoor de versterking van het sociaal contract.

Bosnië-Herzegovina, Srebrenica

In Bosnië blijft Srebrenica een heet hangijzer. Srebrenica heeft grote politieke betekenis voor de nationalistische kemphanen. Politici uit Sarajevo en Banja Luka bemoeien zich intensief met vrijwel alles wat er in Srebrenica gebeurt. Nederland heeft de afgelopen twintig jaar met steun

voor omvangrijke programma's vorm gegeven aan onze bijzondere betrokkenheid bij Srebrenica. Vanaf 2016 is de Nederlandse regering voornemens sterk te bezuinigen op het bedrag van 5 miljoen euro dat lange tijd jaarlijks beschikbaar was voor projecten rondom Srebrenica. Dat is een slecht en ontijdig signaal. Juist voor Srebrenica moet geld beschikbaar blijven, voor de combinatie van de twee grote prioriteiten: economisch herstel en lokale initiatieven die Bosniaks en Bosnische Serviërs weer in staat stellen elkaar te ontmoeten en wederzijds vertrouwen op te bouwen.

Kosovo

Kosovo haalt de laatste weken regelmatig het nieuws met berichten over aanvallen op leden van de regering. In Kosovo zijn twee belangrijke ontwikkelingen zeer controversieel. De EU gefaciliteerde dialoog heeft geresulteerd in een overeenkomst over de oprichting van een Associatie van Servische Gemeenten in Kosovo met verregaande autonomie en sterke banden met Belgrado. Ook is het Kosovaarse parlement akkoord gegaan met de oprichting van een Speciale Rechtbank (waarschijnlijk gevestigd in Den Haag en met internationale rechters en aanklagers) voor de berechting van oorlogsmisdaden die gepleegd zouden zijn door Albanese guerillastrijders in 1998-1999. Beide processen kunnen op korte termijn de relatie tussen etnische groepen in Kosovo onder grote druk zetten en bijdragen aan politieke instabiliteit.

Aanbevelingen

- ◆ De Nederlandse regering moet in EU verband pleiten voor een uitbreidingsbeleid richting de Westelijke Balkan dat zich meer richt op *dealing with the past*, op transparantie en betrokkenheid voor burgers en op lokale hervormingsprocessen.
- ◆ Het ministerie van Buitenlandse Zaken moet de hervormingen op de Westelijke Balkan blijven steunen, en daarbij innovatieve vormen van conditionaliteit versterken. Het regionale rule of law-cluster van de ambassades in de regio moet een visie en beleid ontwikkelen om via de ambassades middelen in te zetten om zo inclusief mogelijke processen van waarheidsvinding, gerechtigheid, memorialisatie en reparatie te ondersteunen.
- ◆ Het ministerie van Buitenlandse Zaken moet ook de komende jaren jaarlijks vijf miljoen Euro beschikbaar blijven stellen voor aan Srebrenica gerelateerde projecten. Over besteding daarvan kan overleg plaatshebben met de gemeente en lokale civil society organizations, waarbij tegelijkertijd *empowerment* en *ownership* gediend zijn.
- ◆ De Nederlandse regering moet een sterke outreach component bepleiten en ondersteunen in het mandaat van de Speciale Rechtbank om te zorgen de oprichting hiervan een positief effect heeft op de Kosovaarse samenleving en ondersteunend is aan inspanningen op het gebied van *dealing with the past* en verzoening tussen

Kosovo's gemeenschappen. Nederland moet daarnaast aanpalende lokale, nationale en regionale initiatieven op het gebied van *transitional justice* ondersteunen.

- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken en zijn ambtenaren moeten in Brussel pleiten voor een actievere rol van de Europese Unie ten behoeve van meer transparantie en inbreng van burgers in de dialoog tussen Belgrado en Pristina.

2.2 Afrika

2.2.1. Hoorn van Afrika en politieke ruimte

“Niet alleen in conflictgebieden waar burgers met extreem geweld geconfronteerd worden, maar ook in veel autocratische of hybride regimes, die democratische en dictatoriale kenmerken combineren, staan mensenrechten zwaar onder druk. Anti-NGO wetgeving en negatieve campagnes worden in toenemende mate gebruikt om mensenrechtenverdedigers en onafhankelijke journalisten het zwijgen op te leggen.” MvT BuZa, pagina 18

‘Om effectief te zijn en resultaten te bereiken moeten we activisme bevorderen alsook de dialoog aangaan, universaliteit beschermen en de positieve impact op samenlevingen bij handhaving van mensenrechten overtuigend kunnen neerzetten.’ MvT BuZa, pagina 19

De analyse van de regering is een juiste. In veel landen in Noordoost Afrika is sprake van afnemende ruimte voor burgeractivisme. Basale politieke vrijheden (*civil liberties*), mensenrechten en persvrijheid worden beperkt met als doel en resultaat de versterking van de politiek economische en sociale positie van autocratische regeringen.

De landen in de regio gebruiken verschillende methodes zoals intimidatie, bureaucratische belemmeringen en wetgeving, om het werk van activisten onmogelijk te maken. Politieke vrijheid groeit als mensen makkelijker met elkaar kunnen communiceren en samenwerken. Politieke vrijheid gaat hand in hand met economische ontwikkeling. Economische ontwikkeling is echter wel mogelijk zonder politieke vrijheid. Nederland zet terecht in op politieke vrijheden en moet aan deze inzet ook consequenties verbinden in ontwikkelings- en economische samenwerking.

Aanbevelingen

- ◆ De Nederlandse regering dient het AIV te vragen om een fundamentele evaluatie van het beleid ten aanzien van repressieve en autocratische landen. Een inventarisatie van mogelijkheden, al dan niet in EU verband, om een transparant en onafhankelijk mechanisme te ontwikkelen om voortgang op mensenrechtengebied, en in het

bijzonder politieke vrijheden, te monitoren moet deel zijn van de adviesaanvraag aan het AIV.

- ◆ Nederland moet in EU verband pleiten voor beleidsinstrumenten die financiële steun afhankelijk maken van vooruitgang op het gebied van politieke vrijheden.

2.2.2. Zuid-Soedan

“Rechtvaardiger betekent juist in een periode van instabiliteit, verandering en turbulentie inzetten op basisprincipes van de internationale rechtsorde.” MvT BuZa, pagina 14

“Anti-NGO wetgeving en negatieve campagnes worden in toenemende mate gebruikt om mensenrechtenverdedigers en onafhankelijke journalisten het zwijgen op te leggen.” MvT BuZa, pagina 18

“Dwarsdoorsnijdende thema’s zoals politieke participatie, leiderschap van vrouwen en verbetering van de economische positie van vrouwen worden ondersteund via vredes- en wederopbouwprocessen in zes fragiele staten (Afghanistan, Burundi, Colombia, Democratische Republiek Congo, Sudan en Zuid-Sudan) en het Midden-Oosten en Noord-Afrika.” MvT BHOS, pagina 49

Onder grote druk van zowel de internationale gemeenschap als Zuid-Soedanese kerkleiders is in augustus 2015 een vredesakkoord getekend om het conflict in Zuid-Soedan te beëindigen. Met tienduizenden dodelijke burgerslachtoffers en meer dan 2.2 miljoen ontheemden en vluchtelingen heeft de Zuid-Soedanese bevolking ernstig te lijden gehad onder het wrede conflict en helaas zijn vijandigheden nog altijd niet tot een volledig einde gekomen. Echter, de politieke wil van de Zuid-Soedanese leiders om het vredesakkoord daadwerkelijk te implementeren is twijfelachtig en vraagt daarom om blijvende betrokkenheid van de internationale gemeenschap, inclusief Nederland. De minimale aandacht voor Zuid-Soedan in de begroting van Buitenlandse Zaken is mede daarom zorgelijk en staat niet in relatie tot de jarenlange inzet van Nederland op Zuid-Soedan, noch de voorgenomen inzet als beschreven in de kabinetsbrief van 8 mei 2015.

Hoewel alle elementen uit het vredesakkoord van belang zijn, meent PAX dat de herziening van de grondwet en *transitional justice* belangrijke elementen zijn om de gewelddadige machtsstrijd te doorbreken. Een permanente grondwet, die de behoeften van Zuid-Soedanese burgers reflecteert, is een sterke basis voor legitieme Zuid-Soedanese instituties en verkiezingen. Ook het beëindigen van straffeloosheid is noodzakelijk om het geweld te doorbreken. De verantwoordelijken voor het oorlogsgeweld kunnen worden aangeklaagd voor hun daden door het op te richten *hybrid court*. Zij die aangeklaagd worden door het *hybrid court* zullen ook

verhinderd zijn deel te nemen aan de verkiezingen. Belangrijk daarbij is de bescherming van slachtoffers en getuigen van zware misdrijven.

Bijzonder zorgelijk is dat de politieke ruimte voor het maatschappelijk middenveld en de media tijdens het conflict in Zuid-Soedan almaar verder is afgenomen. Ondanks de moeilijke context is het maatschappelijk middenveld doorgegaan met het werken aan lokale vredesprocessen. In de kabinetsbrief van 8 mei 2015 besteedt de Nederlandse regering aandacht aan dit onderwerp. Steun voor lokale vredesprocessen is heel belangrijk, maar moet complementair zijn aan bestaande processen en gebaseerd zijn op lokale behoeften.

Aanbevelingen

- ◆ Nederland dient onverminderd haar betrokkenheid bij Zuid Soedan voort te zetten en bilateraal, alsmede binnen EU verband, druk uit te oefenen op de Zuid-Soedanese leiders om het vredesakkoord deugdelijk en tijdig te implementeren.
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet bij het monitoren van de implementatie van het vredesakkoord prioriteit geven aan het proces tot herziening van de grondwet en *transitional justice* als kernelementen om de cyclus van geweld te doorbreken. Alvorens het *hybrid court* opgezet is, dient Nederland, ook in EU verband, prioriteit te geven aan de bescherming van slachtoffers en getuigen van zware misdrijven.
- ◆ Nederland dient zich bilateraal en in EU verband uit te spreken over de afnemende politieke ruimte voor het maatschappelijk middenveld. De Nederlandse ambassade dient zich actief in te zetten voor de bescherming van mensenrechten activisten.
- ◆ De Nederlandse ambassade in Juba moet in de gebieden waar zij wil inzetten op verzoening een *mapping* uit voeren om lokale initiatieven en capaciteiten en de mogelijkheden om die te versterken samen met andere actoren in kaart te brengen.

2.2.3. Geweld tegen burgers in Soedan

“Vrede en veiligheid voor ontwikkeling door het voorkomen en terugdringen van conflictsituaties en het bevorderen van rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, legitieme en democratische staatsstructuren en het bestrijden van corruptie. Tevens het verlenen van noodhulp ter leniging van humanitaire nood wereldwijd.” MvT BHOS, pagina 51

In Soedan wordt al jaren een militaire strategie uitgevoerd die zich richt op het bewust geweld uitoefenen tegen burgers. Vooral de burgerbevolking in Zuid-Kordofan, Blue Nile en Darfur lijdt al jaren onder bijna dagelijkse bombardementen en seksueel geweld, gepleegd door het leger en aanverwante militieën. Dorpen worden aangevallen, en zelfs ziekenhuizen zijn niet veilig. Als

onderdeel van een uithongeringstrategie worden gewassen met brandbommen verwoest vlak voor ze kunnen worden geoogst. Veel mensen wonen al jaren gedwongen in grotten, er is nauwelijks voedsel, medicijnen of onderwijs.⁸ Veel mensen zijn gevlucht naar Zuid-Soedan maar er blijven nog altijd mensen vastbesloten om zich niet te laten verjagen van hun land. De UNHCR geeft aan dat er in december 2015 meer dan 266000 vluchtelingen uit Soedan geregistreerd zijn in vluchtelingenkampen in Zuid-Soedan.⁹ Doordat Khartoum dit jaar een groot offensief is gestart is het geweld nog verder geïntensifieerd. Het [Sudan Consortium](#) stelt dat meer dan de helft van de bevolking van de twee gebieden te weten 1,7 miljoen mensen op drift zijn door het geweld. Een politieke oplossing van het conflict lijkt nog altijd ver weg. In de context van het vluchtelingen- en migrantenvraagstuk zoekt Europa steeds meer toenadering tot Khartoum, terwijl de EU nagenoeg stil blijft over deze mensonterende situatie. De burgers in de door rebellen gecontroleerde gebieden zijn nog altijd verstoken van afdoende humanitaire hulp, omdat de Soedanese regering hulporganisaties hier niet tot nauwelijks toe laat en cross border hulp enkel mondjesmaat plaats vindt. De hulp die Nederland volgens officiële instanties geeft bereikt deze mensen niet.

Een Kamermeerderheid heeft al in 2013 aan de minister gevraagd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor *cross border* hulp naar met name Nuba Mountains en Blue Nile in Soedan (motie Omtzigt nr. 32¹⁰). De regering heeft lange tijd deze motie naast zich neergelegd en geweigerd cross border hulp te verlenen of faciliteren, vanwege de risico's die het met zich meebrengt. Maar de politieke en humanitaire risico's van geen actie zijn groter, vindt PAX. Minister Koenders heeft recent¹¹ aangegeven terughoudend te zijn ten aanzien van openbare rapportage over mogelijke ondersteuningsinitiatieven, maar de hernieuwde vraag niet van de hand gewezen. Wij zien dit als een open uitnodiging aan de Kamer om de regering te vragen om besloten in gesprek te gaan over de mogelijkheden om de motie Omtzigt alsnog uit te voeren.

Na analyse van EU posities concludeert PAX dat het aantal statements over Soedan in het algemeen en het conflict in Zuid Kordofan en Blue Nile in het bijzonder in de afgelopen vier jaar aanzienlijk is afgenomen. Een duidelijk breekpunt is te zien bij beëindiging van het mandaat van EU Speciaal Vertegenwoordiger Marsden in oktober 2013. Haar verantwoordelijkheden werden toegevoegd aan het brede mandaat van EUSV Rondos, dat de gehele Hoorn van Afrika bevat. Dit is tekenend voor het gebrek aan inzet van de internationale gemeenschap om Khartoum onder druk te zetten een einde te maken aan het geweld tegen burgers.

⁸ Zie http://www.sudanconsortium.org/darfur_crisis/SKBNUupdates.html voor recente updates over de humanitaire situatie in Zuid-Kordofan en Blue Nile. Alleen al in de Nuba Mountains vielen sinds 2012 bijna 4000 bommen: <http://nubareports.org/the-bombing-campaign-mapped/>.

⁹ <http://www.unhcr.org/54cbae179.html> en <http://www.unhcr.org/pages/4e43cb466.html>.

¹⁰ https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kig27kof_j9vwij5epmj1ey0/vf4kerwz0ze/f=/kst33750v32.pdf.

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20142015-3295.html>.

Aanbevelingen

- ◆ De ministers van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dienen zo snel mogelijk achter gesloten deuren (hetzij in een gesprek of per brief) met de Kamer te delen welke mogelijkheden zij ziet om over te gaan tot (het faciliteren van) cross border hulp aan South Kordofan en Blue Nile, en zo mogelijk nog in 2016 met deze hulp te starten.
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet zich in EU verband hard maken voor het opnieuw instellen van een EUSR voor Soedan en Zuid-Soedan en/of na te denken over mogelijke andere instrumenten om gerichte aandacht op mensenrechten en politieke vrijheden in Soedan te versterken, en zo te verzekeren dat de EU haar inspanningen intensificeert.

2.2.4. Radicalisering in no-governance zones

“Voor de versterkte inzet op veiligheid en stabiliteit, met name in de ring rond Europa, contraterrorisme, mensenrechten en cyber worden binnen de begroting middelen vrijgemaakt. Concreet gaat het daarbij om EUR 6 miljoen extra budget voor het Stabiliteitsfonds van waaruit programma’s zullen worden gefinancierd op het gebied van conflictpreventie, early warning, geïntegreerd beleid op het gebied van vrede en veiligheid en voor initiatieven op het gebied van internationaal recht en cyber. In het licht van de toegenomen instabiliteit wordt het Veiligheidsfonds in 2016 verhoogd met EUR 1 miljoen ten behoeve van onvoorziene uitgaven op veiligheidsgebied. Daarnaast heeft de regering extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor de bestrijding van terrorisme, met name het tegengaan van Foreign Terrorist Fighters en het bevorderen van het tegengeluid en van deradicaliseringsprogramma’s in het buitenland, alsmede het bijdragen aan internationale terrorismebestrijdingsfora.” MvT BuZa, pagina 8

Er is een aantal gebieden in Afrika dat gekenmerkt wordt door een manifeste afwezigheid van de overheid, die geen belang aan deze gebieden hecht. Een goed voorbeeld van zo’n zone is het grensgebied van Democratische Republiek Congo met de Centraal Afrikaanse Republiek waar de overheid aan Congolese zijde zelfs zwakker is dan die in de Centraal Afrikaanse Republiek. Dit gebied, en zo zijn er nog meer te identificeren, riskeert in de relatief nabije toekomst vrijhavens voor rebellen groepen van allerlei allooi te worden. De religieuze scheidslijn in Afrika tussen islamitisch Afrika en christelijk Afrika loopt door tot en met dit grensgebied. De overheid heeft geen enkele interesse voor dit gebied en doet niets aan grensbeveiliging. Het is niet onwaarschijnlijk dat de huidige uiteraard terechte strijd tegen radicalisering in de Sahel gordel leidt tot een verschuiving van radicale groepen naar het zuiden. Deze grensgebieden zijn een perfecte schuilplaats voor gewapende groepen. Doordat deze gebieden buitengewoon slecht bereikbaar zijn, zijn er nauwelijks tot geen organisaties actief en is er nauwelijks tot geen kennis over beschikbaar. Door de volstreekte veronachtzaming van deze gebieden is er ook

sprake van een perspectiefloosheid voor de bevolking en met name jongeren met alle mogelijke gevolgen vandien. Bovendien pikken jongeren in verschillende landen in Afrika de stagnatie in het maatschappelijke en economische leven en de corruptie van de politieke elite niet langer en eisen hervormingen. Deze groepen zoals Filimbi in RD Congo worden in de meeste landen heftig onderdrukt.

Aanbeveling

- ◆ De regering moet onderzoek- en monitoring programma's ontwikkelen op veiligheid en conflictpotentieel voor no-governance zones met name in grensgebieden en specifiek voor het grensgebied van Centraal Afrikaanse Republiek en DR Congo, alsmede lokale netwerken ontwikkelen op het gebied van lokale veiligheid, om voorbereid te zijn op toenemende onveiligheid in de toekomst.

2.3 Latijns-Amerika

2.3.1. Verzoening binnen vredesproces in Colombia

"Dat betekent dat er gedeelde belangen zijn bij een verder uitgewerkt internationaal handels- en investeringssysteem met afspraken over zaken als belastingontwijking, maar ook over mensenrechten en arbeidsstandaarden, Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) en duurzaam gebruik van grondstoffen." MvT BHOS, pagina 6

"Er komt meer focus op transitional justice om de ontwikkeling van de rechtsstaat en een duurzame vrede te bevorderen na een conflict." MvT BHOS, pagina 11

Op 23 september j.l. is er in Havana een historisch deelakkoord op het gebied van *transitional justice* gesloten tussen de Colombiaanse regering en de FARC rebellen. Het betreft ondermeer de instelling van een speciaal Vredestribunaal met als taak waarheidsvinding, slachtofferreparatie en bestraffing van daders. In het deelakkoord staat dat het gaat om allen die direct, dan wel indirect hebben deelgenomen aan het gewapend conflict. In de uitwerking moet nog wel duidelijk worden hoe bedrijven die betrokken zijn geweest bij het geweld hierin een rol zullen krijgen. In het licht van deze ontwikkeling is het goed te constateren dat Nederland en de EU politieke steun aan de vredesonderhandelingen in Havana hebben uitgesproken. Daarbij komt dat de Minister van Buitenlandse Zaken zich al eerder bereid heeft verklaard de implementatie van het Vredesproces te ondersteunen en binnen de EU extra aandacht heeft gevraagd voor *transitional justice* en slachtofferreparatie.¹²

¹² 19 maart 2014, Beantwoording vragen van het lid Servaes over het bericht "Colombia is geen democratie".

Nederland zet zich in het kader van het steenkoolconvenant in voor verzoening tussen mijnbouwbedrijven en slachtoffers en genoegdoening voor slachtoffers van grove mensenrechtenschendingen in het mijnbouwgebied van Cesar. Gezien deze inzet zou het logisch zijn dat de Nederlandse ondersteuning zich met name zal richten op de rol van *bedrijven* in het Colombiaanse conflict.

Een dergelijke focus sluit ook goed aan bij het engagement van Europese energiebedrijven met mijnbouwbedrijven in Colombia. Recentelijk hebben zij een actieplan¹³ gelanceerd, waarin zij de mijnbouwbedrijven Drummond en Prodeco oproepen *“deel te nemen aan een door de Colombiaanse overheid georganiseerde verzoeningsdialoog met de slachtoffers en andere betrokken bij het conflict in Colombia.”* Bovendien heeft minister Ploumen zich hard gemaakt voor een verkenning door de vertegenwoordiger van de UN Hoge Commissaris voor Mensenrechten in Colombia van de mogelijkheden voor een dergelijke verzoeningsdialoog. Dat onderzoek is inmiddels gestart en wordt volledig gefinancierd door de Nederlandse overheid.

Nu de vredesonderhandelaars, Europese energiebedrijven en minister Ploumen zich zo duidelijk uitspreken voor waarheidsvinding, genoegdoening en een verzoeningsdialoog, kunnen de mijnbouwbedrijven niet langer achterblijven. Nu is voor hen het moment aangebroken om zich aan te sluiten bij de nieuwe, hoopvolle richting die het land inslaat, en hun verantwoordelijkheden te nemen jegens de slachtoffers van bloedkolen.

Aanbeveling

- ◆ De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking moet aan de Colombiaanse overheid kenbaar maken dat Nederland financieel actief wil bijdragen aan de implementatie van het Vredesproces, specifiek gericht op verzoening tussen daders, mijnbouwbedrijven en slachtoffers met als belangrijkste onderdelen, waarheidsvinding, erkenning, gerechtigheid, compensatie en garanties van *non-repetition*. ◆

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/06/25/actiepunten-energiebedrijven-met-betrekking-tot-uitvoering-van-het-kolenconvenant>.

3. Gebruik van geweld

3.1 Inzet Krijgsmacht

3.1.1. Ambitieniveau

“In deze begroting treft het kabinet maatregelen om de krijgsmacht te versterken, van in totaal € 220 miljoen in 2016 oplopend naar € 345 miljoen in 2020. Voorop staan de versterking van de basisgereedheid van de krijgsmacht, de verdieping van de internationale samenwerking en een beperkte verhoging van het investeringsbudget. Daarmee continueert het kabinet de ingezette opwaartse lijn. De aanhoudende conflicten in de nabijheid van Europa en ook verder weg, evenals de structureel hogere eisen die onder meer de Navo in dat verband aan de krijgsmacht stelt, geven hiertoe alle aanleiding.” MvT Defensie, pagina 6

“De beoogde investeringen zijn immers evenzeer van belang met het oog op de situatie aan de zuidgrenzen van het Navo-verdragsgebied, in het bijzonder de opkomst van ISIS en andere terroristische en extremistische groeperingen. Conflictbeslechting en -preventie doen ertoe. De veiligheid in eigen land is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkelingen in de wereld om ons heen.” MvT Defensie, pagina 8

“Realisme en idealisme zijn in de Nederlandse buitenlandse politiek aan elkaar verbonden. Natuurlijk is bescheidenheid geboden over de impact die we als relatief klein land kunnen hebben. Van onze machtspositie moeten we het niet hebben. Toch kunnen we wel degelijk onze invloed actief uitoefenen, mits we prioriteiten stellen.” MvT BuZa, pagina 7

PAX pleitte in 2010 al voor meer investeringen in de krijgsmacht; de noodzaak daarvoor is evident. Het debat over de toekomst van de krijgsmacht moet echter over veel meer gaan dan over het beschikbare budget, om te voorkomen dat we van visieloze bezuinigingen overgaan op visieloze investeringen. Het ambitieniveau van de krijgsmacht moet in essentie worden bepaald door een politieke visie op de waarden en belangen die Nederland in de buitenland politiek wil verdedigen. Dit debat wordt momenteel onvoldoende gevoerd.

Volgens PAX moet Nederland kiezen voor een robuuste stabilisatiemacht: een *protection force* die in staat is om - bij voorkeur in VN-verband - bij te dragen aan de beëindiging van gewapende conflicten en de bescherming van burgers in conflictgebieden. Deze keuze is ten eerste *verstandig*, omdat het verbeteren van de *human security* van burgers in fragiele en falende staten het enige duurzame antwoord op de huidige radicalisering en vluchtelingen crisis is. Ten tweede is deze keuze *onvermijdelijk* omdat een ‘veelzijdig inzetbare’ krijgsmacht voor Nederland voorlopig niet duurzaam financierbaar is. Inzetbaarheid en voortzettingsvermogen zijn in het geding door de huidige discrepantie tussen middelen en ambities. Ten derde is dit ook een *verantwoordelijke* keuze omdat Nederland zich heeft gecommitteerd aan “*the responsibility to protect*”, de verantwoordelijkheid van staten om burgers te beschermen tegen oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, etnische zuivering en genocide. En ten

vierde is dit ook *verantwoord*, omdat zo'n robuuste stabiliseringsmacht de belangen van Nederland het beste dient en ook nog de balans behoudt tussen de verschillende krijgsmachtonderdelen.¹⁴

Pleitbezorgers van meer geld voor Defensie wijzen naar de dreiging die uitgaat van Rusland. Deze dreiging moeten we zeker niet onderschatten. Het is essentieel dat de Baltische staten zich verzekerd weten van bescherming onder de NAVO-paraplu. Overigens is het in dat verband verstandig om meer aandacht te besteden aan de kwetsbare positie van Russische minderheden in de Baltische staten. Maar de NAVO blijft in alle opzichten superieur aan de Russische krijgsmacht. De Europese weerbaarheid tegenover Poetin wordt niet zo zeer bedreigd door een tekort aan defensie maar door een tekort aan politieke consensus en politieke wil binnen de zowel de NAVO als de EU om Poetin eensgezind tegemoet te treden.

Aanbevelingen

- ◆ De regering dient de huidige internationale ontwikkelingen aan te grijpen om de eerdere keuze voor een breed inzetbare krijgsmacht te herzien, en te kiezen voor een krijgsmachtprofiel dat past bij een budget dat op politiek draagvlak kan rekenen. De breed inzetbare krijgsmacht is in dit verband geen realistische keuze. Een robuuste stabilisatiemacht zou een goed alternatief zijn, waarmee Nederland niet alleen een relevante bijdrage kan leveren aan zijn bondgenootschappelijke verplichtingen, maar ook meerwaarde kan bieden, o.a. in Afrika, in het verlengde van missies zoals in Mali en Zuid-Soedan.
- ◆ De minister van Defensie moet visie tonen en wapensystemen en onderdelen, die niet passen bij het profiel van een robuuste stabilisatiemacht, uitfaseren. Wapensystemen als bijvoorbeeld de JSF, onderzeeboten of nucleaire wapens leveren geen bijdrage aan de bescherming van burgers.
- ◆ De minister van Buitenlandse zaken dient in het kader van preventie via het diplomatieke kanaal meer aandacht te besteden aan de kwetsbare positie van Russische minderheden in de Baltische staten.
- ◆ De ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dienen de mogelijkheden te verkennen voor investeringen in de oprichting van een autonome en internationaal inzetbare Beschermings- en Stabilisatie-eenheid (zie notitie hierover, verspreid voor Rondetafel motie v.d. Staaij d.d. 30-9-2015). Zo'n eenheid van 120 civiele politie, marechaussee en civiele experts zou binnen 30 dagen inzetbaar moeten zijn. Daarmee zou Nederland een zeer relevante

¹⁴ http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20130200_clingendael_visie_krijgsmacht_toekomst.pdf.

bijdrage leveren aan het dichten van de ‘security gap’ die steeds optreedt in de transitie van structureel geweld naar toenemende veiligheid.

3.1.2. Protection of Civilians en een integrale benadering

“Human Security. De bescherming van individuele veiligheid als basis voor de veiligheid van staten en, bij extensie, het internationaal systeem”. MvT BuZa, pagina 11

“Een actief buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid is van wezenlijk belang voor de strategische belangen van Nederland. Een integrale benadering staat hierbij voorop. Het kabinet maakt daarom, in het kader van de motie Van der Staaij, middelen vrij voor versterking van de inzetbaarheid van de krijgsmacht. Daarnaast intensiveert het Kabinet ook in crisisbeheersingsoperaties.” MvT BuZa, pagina 11-12

PAX is het eens met het benoemen van het nut van een integrale benadering bij het beschermen van individuele veiligheid, maar zou nog liever zien dat er politieke en financiële gevolgen werden verbonden aan deze uitspraken. Inmiddels is het Budget Internationale Veiligheid - dat als springplank naar ‘integrale’ benaderingen voor conflict had kunnen dienen - overgeheveld naar het ministerie van Defensie. Vervolgens worden bijvoorbeeld de strijd tegen ISIS, MINUSMA, Resolute Support Mission en Vessel Protection Detachment hieruit betaald¹⁵; zaken waarbij de integrale aanpak ver te zoeken is. Ook het gebrek aan daadkracht ten aanzien van het probleem van burgerslachtoffers in de missie tegen ISIS, bijvoorbeeld door het instellen van een *civilian harm tracking cell*, is tekenend. Van de ‘Leidraad Geïntegreerd Beleid’¹⁶ is na een enthousiaste publieke lancering in juli 2014 praktisch niets meer vernomen. Kortom, veel mooie woorden van de ministers over de geïntegreerde benadering en burgerbescherming maar de praktijk steekt er schril bij af. Het wordt tijd dat Nederland haar eigen woorden serieus neemt wanneer het gaat om het oplossen van complexe, grensoverschrijdende en langdurige crises door middel van een ‘integrale aanpak’.

Aanbeveling

- ◆ De regering dient bij het oplossen van complexe, grensoverschrijdende en langdurige crises door middel van een ‘integrale aanpak’ een brede analyse uit te voeren van de problematiek, gekoppeld aan de integrale capaciteiten die Nederland (inclusief het maatschappelijk middenveld) tot de beschikking heeft. Hierin moet geïnvesteerd worden met geld en energie en Buitenlandse Zaken moet hierbij met voldoende

¹⁵ MvT Defensie, p. 24, tabel *Overzicht Crisisbeheersingsoperaties*.

¹⁶ Kamerbrief inzake Leidraad Geïntegreerde Benadering, 11 juli 2014.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/07/11/kamerbrief-inzake-leidraad-geintegreerde-benadering>

capaciteiten de coördinatie op zich nemen, om zo een werkelijk geïntegreerd beleid én praktijk mogelijk te maken.

3.1.3. Civilian Harm Tracking bij militaire missies

“Nieuwe vormen van oorlogsvoering, waarbij de staat niet langer de vanzelfsprekende bezitter van het machtsmonopolie is, noch de verantwoordelijkheid kan of wil nemen voor de handhaving van de rechtsstaat, vragen om een aanpak die zich zowel richt op staten als op het versterken van Human Security. De bescherming van individuele veiligheid als basis voor de veiligheid van staten en, bij extensie, het internationaal systeem.” MvT BuZa, pagina 11

“Nederland zet zich internationaal in om de vicieuze cirkel van radicalisering te doorbreken. Deze begint bij lokale conflicten die een voedingsbodem kunnen zijn voor radicalisering en terrorisme. (...)Dat doen we door in goede samenwerking met andere landen in te zetten op aanpak van terroristische groeperingen, bestrijding van stromen van foreign terrorist fighters en het tegengaan van radicale ideologie die aanzet tot geweld.” MvT BuZa, pagina 13

Burgerslachtoffers zijn een tragische realiteit in elk conflict, zeker in asymmetrische conflicten waarin onvoldoende onderscheid gemaakt wordt tussen strijders en burgers of – sterker nog – burgers zelfs bewust doelwit zijn. Conflicten met grote aantallen burgerslachtoffers zijn in toenemende mate een aanleiding voor de internationale gemeenschap om militair te interveniëren. Een gebrek aan systematische pogingen om burgerslachtoffers te voorkomen zal, zeker in missies met een PoC-mandaat, het vertrouwen van de bevolking in beschermingsmissies evident verder ondergraven. Sterker nog, het maken van burgerslachtoffers kan de voedingsbodem voor radicalisering verder versterken waardoor de strijd tegen bijvoorbeeld ISIS een averechts effect kan hebben.

Zolang het maken van burgerslachtoffers tijdens alle militaire interventies een realiteit blijft, is het bieden van volledige openheid van zaken en informatie de enige manier om verantwoording af te leggen, de geloofwaardigheid van militaire interventies te vergroten en radicalisering te voorkomen. PAX ondersteunt om die reden de [campagne “Every Casualty”](#), die in geval van gewapend conflict oproept “to promptly record, correctly identify, publicly acknowledge” elk individueel slachtoffer.

Een opkomende *best practice* om meer inzicht te krijgen in de mate waarin internationale missies in staat zijn om de burgerbevolking te beschermen, alsmede de impact die deze missies zélf op de burgerbevolking hebben, is het instellen van een Civilian Harm Tracking Cell (CHTC). Dit is een gespecialiseerde eenheid die:

- ◆ Door middel van velddata (veldrapporten, ooggetuigenverslagen, troepenbewegingen, technisch sporenonderzoek na gebruik van munitie, informatie uit ziekenhuizen of

media, enzovoorts) informatie verzamelt over bewezen of vermeende aanvallen op burgerdoelen;

- ◆ Hier onderzoek naar doet, de resultaten communiceert naar de betrokken gemeenschappen en zo nodig compensatie aanbiedt voor de geleden schade.

Door de context waarin burgerslachters vallen, te analyseren, kunnen conflictpartijen hun strategie aanpassen, zodat toekomstig leed zoveel mogelijk kan worden voorkomen. In Afghanistan (2008, 2011) en Somalië (2011) hebben soortgelijke CHTCs hun waarde al bewezen, maar tot dusver zijn ze nog geen vast onderdeel geworden van het internationale missie-instrumentarium. De internationale coalitie tegen ISIS is heeft geen CHTC ingesteld.

Aanbevelingen

- ◆ De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie moeten binnen de internationale coalitie tegen ISIS onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om vorm te geven aan een Civilian Harm Tracking Cell om verantwoording af te leggen over elke individuele burgerslachtoffer, om daarmee de geloofwaardigheid van de missie te vergroten en verdere radicalisering te voorkomen.
- ◆ De Minister van Buitenlandse Zaken moet in internationaal verband altijd pleiten voor de totstandkoming van een Civilian Harm Tracking Cell als Nederland deelneemt aan militaire missies.

3.2 Humanitaire ontwapening

3.2.1. Kernwapens

“Daarnaast blijft Nederland zich actief inzetten voor wapenbeheersing en non-proliferatie.” MvT BuZa, pagina 11

De Kamer heeft in de motie Van Dijk¹⁷ en de motie Sjoerdsma¹⁸ de regering opgeroepen de Nederlandse kernwapentaak te beëindigen en deel te nemen aan internationale onderhandelingen over een verbod op kernwapens.

PAX constateert dat er desondanks geen enkele ambitie op het vlak van nucleaire ontwapening is geformuleerd in deze begroting.

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33763-14.html>.

¹⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33783-19.html>.

Op 29 september 2015 heeft PAX, mede namens het Nederlandse Rode Kruis en de ASN Bank, het burgerinitiatief Teken tegen Kernwapens aan de Kamer aangeboden. Meer dan 45.000 mensen hebben deze oproep om te komen tot een nationaal verbod op kernwapens gesteund. Met een nationaal verbod op kernwapens kan de Nederlandse regering aan die onderhandelingen meedoen vanuit een goede startpositie. Nederland kan dan een prominente rol, een voortrekkersrol, innemen in die onderhandelingen. Wij rekenen er op dat de Kamer binnenkort zal debatteren over [ons voorstel](#).

3.2.2. Explosieve wapens

“Nieuwe vormen van oorlogsvoering, waarbij de staat niet langer de vanzelfsprekende bezitter van het machtsmonopolie is, noch de verantwoordelijkheid kan of wil nemen voor de handhaving van de rechtsstaat, vragen om een aanpak die zich zowel richt op staten als op het versterken van Human Security.” MvT BuZa, pagina 11

“Daarnaast wil Nederland investeren in nieuwe coalities en verbanden, zowel met staten als met private partijen en civil society, om bij de oplossing van mondiale problemen een sterke Nederlandse inbreng te realiseren.” MvT BuZa, pagina 8

Nederland zou ter versterking van *human security* mee moeten werken aan het opstellen van een internationale afspraak om het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden te voorkomen.

De recente geschiedenis en de wereld om ons heen laten keer op keer zien dat de bestaande interpretatie van het oorlogsrecht ontoereikend is voor een effectieve bescherming van burgers. Vier jaar onderzoek van de Britse NGO Action on Armed Violence laat zien dat wanneer explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden worden ingezet, acht van de tien slachtoffers burger is.¹⁹ Met de afschuwelijke gevolgen van de bombardementen op steden en dorpen in het afgelopen jaar in Syrië, Irak, Jemen en Oekraïne duidelijk op het netvlies, dringt PAX er bij de Nederlandse regering met klem op aan zich uit te spreken tegen het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden en zich in de internationale context in te zetten voor het terugdringen van het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden.

Een nieuwe internationale norm zou tot stand kunnen komen door een internationale politieke verklaring te ontwikkelen²⁰ waarin staten afspreken om geen explosieve wapens met een grote gebiedsdekkende werking in te zetten in bevolkte gebieden en *best practices* met elkaar te delen. Nederland zou in dat verband een voorbeeld kunnen stellen door openheid te geven ten

¹⁹ <https://aoav.org.uk/2015/four-years-of-harm-impact-of-explosive-weapons-2011-2014/>.

²⁰ http://www.inew.org/site/wp-content/uploads/2015/06/EWIPA-paper_final.pdf.

aanzien van de normen die Nederland in dat opzicht zelf handhaaft in militaire operaties, zoals zij daar toe is opgeroepen door de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties.²¹

PAX is mede oprichter van het International Network on Explosive Weapons (INEW), dat in internationaal verband hiervoor ijvert.²²

Aanbevelingen

- ◆ De regering moet haar zorgen blijven uitspreken over het leed dat door gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden wordt veroorzaakt.
- ◆ De regering dient te voldoen aan de oproep van de Secretaris Generaal om *best practices* met betrekking tot het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden beschikbaar te stellen.
- ◆ De regering moet zich inzetten voor een nieuwe internationale norm om het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden te voorkomen, dit streven publiek delen, en ook actief steun verwerven van andere staten voor zo'n politieke verklaring.

3.2.3. Clustermunitie

“Daarnaast blijft Nederland zich actief inzetten voor wapenbeheersing en non-proliferatie.”
MvT BuZa, pagina 12

“2.3. Bevordering van ontwapening en wapenbeheersing, bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en het voeren van een transparant en verantwoord wapenexportbeleid.” *MvT BuZa, p. 36*

Nederland zal per 1 januari 2016 het voorzitterschap van de Conventie inzake Cluster Munitie (CCM) op zich nemen. De CCM telt 117 aangesloten landen, waarvan 98 het verdrag hebben geratificeerd. PAX dringt er bij de regering op aan het voorzitterschap in dienst te stellen van substantiële voortgang met betrekking tot de versterking van de norm tegen clustermunitie, en de implementatie en universalisatie van dit historische verdrag.

²¹ VN Secretaris Generaal's *note verbale*, ref. OCHA/NV/188/2014 van 1 Oktober 2014 vraagt VN lidstaten om relevante richtlijnen over het gebruik van explosieve wapens met een *wide area effect* in dichtbevolkte gebieden te delen.

²² Voor meer informatie over het internationale netwerk zie www.inew.org. Voor meer informatie en rapporten die PAX uitbracht over dit onderwerp zie <http://www.paxvoorvrede.nl/wat-wij-doen/programmas/explosieve-wapens-in-dichtbevolkte-gebieden>.

Tijdens de Eerste Toetsingsconferentie in Dubrovnik (Kroatië) van 7-11 september 2015 werd de [Dubrovnik Declaration](#) aangenomen. De declaratie veroordeelt ieder gebruik van clustermunities door wie dan ook. Nederland heeft, als verdragspartij en als inkomende voorzitter, de verplichting ieder gebruik van dit wapen onmiddellijk en scherp te veroordelen. Het gebruik in landen als Syrië, Oekraïne en Jemen vormt een grote bedreiging voor de burgerbevolking. Het is van groot belang dat landen hierop worden aangesproken, zoals Nederland bijvoorbeeld deed in haar bijdrage tijdens de First Committee vergadering in New York op 9 oktober 2015.

Het [Dubrovnik Action Plan](#) moedigt staten aan om nationale wetgeving tegen investeringen in clustermunities in te stellen. Ook het [ICRC](#) sprak zich er voor uit dat landen dergelijke *disinvestment* maatregelen nemen. In Nederland geldt per 1 januari 2013 een verbod op directe en aantoonbare investeringen in clustermunities producenten. Nederland zou derhalve andere staten aan kunnen moedigen investeringen in clustermunitiesbedrijven te verbieden.

Aanbevelingen

- ◆ De Nederlandse regering dient in nauwe samenwerking met (internationale) *civil society*, verenigd in de Cluster Munition Coalition, het voorzitterschap van de Conventie inzake Cluster Munitie zodanig vorm te geven dat substantiële vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot implementatie, universalisatie en het versterken van de norm tegen deze wapens.
- ◆ In aanloop naar de *Sixth Meeting of States Parties*, die onder Nederlands voorzitterschap wordt gehouden, moeten Nederlandse ministers en ambtenaren er bij landen die nog geen lid zijn op aan te dringen dat zij zich zo spoedig mogelijk aansluiten bij de Conventie.
- ◆ De Nederlandse regering moet onder diens artikel 21-verplichtingen²³ en in lijn met de Dubrovnik Declaration ieder gebruik van clustermunities door wie dan ook onmiddellijk en in sterke bewoordingen te veroordelen.
- ◆ De Nederlandse regering moet onder diens artikel 21-verplichtingen landen ontmoedigen clustermunities te gebruiken. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie dienen er derhalve ook bij bondgenoten – of zij nu met of zonder Nederland verwickeld zijn in militaire operaties – op aan te dringen dat zij onder geen enkele omstandigheid clustermunities zullen inzetten.

²³ Artikel 21, lid 2, stelt: "Each State Party shall notify the governments of all States not party to this Convention, referred to in paragraph 3 of this Article, of its obligations under this Convention, shall promote the norms it establishes and shall make its best efforts to discourage States not party to this Convention from using cluster munitions."

- ◆ De Nederlandse regering dient andere landen aan te moedigen om, net als Nederland, maatregelen in te stellen om investeringen in clustermunitiebedrijven te verbieden.

3.2.4. Wapenexportbeleid

“2.3. Bevordering van ontwapening en wapenbeheersing, bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en het voeren van een transparant en verantwoord wapenexportbeleid” MvT BuZa, pagina 36

“Daarnaast wil Nederland investeren in nieuwe coalities en verbanden, zowel met staten als met private partijen en civil society, om bij de oplossing van mondiale problemen een sterke Nederlandse inbreng te realiseren.” MvT BuZa, pagina 8

“Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zal een nieuwe brede EU Buitenland- en Veiligheidsstrategie worden voorbereid.” MvT BuZa, pagina 9

“De bescherming van individuele veiligheid als basis voor de veiligheid van staten en, bij extensie, het internationaal systeem.” MvT BuZa, pagina 11

Het Nederlandse wapenexportbeleid is geënt op het EU Gemeenschappelijk Standpunt en is in lijn met het eind vorig jaar in werking getreden VN Wapenhandelverdrag (ATT). Kern van beide exportcontrole instrumenten is de toetsing van potentiële wapenexporten aan een reeks criteria die onder meer moeten voorkomen dat wapens gebruikt worden bij mensenrechtenschendingen, in conflicten worden ingezet of de ontwikkelingssituatie in het land van bestemming belemmeren.

Dat beleid en praktijk behoorlijk uit elkaar kunnen lopen blijkt momenteel uit de rol van Europese wapens in de oorlog in Jemen, waarbij ondanks alle burgerslachtoffers die regelmatig vallen bij bombardementen op steden en dorpen, sommige Europese landen onverminderd doorgaan met het leveren van raketten en ander militair materieel aan de door Saoedi-Arabië geleide coalitie. In dat kader zetten wij ook vraagtekens bij recente Nederlandse exportvergunningen voor de Egyptische marine. De grote rol die Europese wapens in diverse conflicten spelen, laat zien dat nog een wereld valt te winnen voordat daadwerkelijk sprake is van een restrictief wapenexportbeleid.

Aanbevelingen

- ◆ De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking moet niet alleen de noodzaak van transparantie in het wapenexportbeleid propageren in Europees en VN-verband (Gemeensch. Standpunt resp. ATT), maar transparantie ook zelf actief toepassen door een veel snellere publicatie van zowel het jaarrapport

wapenexportbeleid als ook de maandoverzichten met individuele doorvoer- en exportvergunningen, die ondanks vele beloften nog altijd grote vertraging kennen.

- ◆ De Nederlandse regering dient zich in Europees en VN-verband (Gemeensch. Standpunt resp. ATT) scherp uit te spreken tegen wapenleveranties aan partijen die betrokken zijn bij gewapende conflicten, zoals bijvoorbeeld in Jemen, aangezien ze in strijd zijn met overeengekomen normen. In het verlengde daarvan moet Nederland zelf ook stoppen met wapenexporten aan dergelijke partijen, zoals Egypte.
- ◆ De Nederlandse regering moet zorg dragen voor een betere controle op exporten naar landen waartegen een wapenembargo loopt, bijvoorbeeld via het instellen van een meldplicht voor potentieel gevoelige goederen die niet op de Nederlandse lijst Strategische Goederen voorkomen. Dit mede naar aanleiding van de affaire²⁴ met door een Nederlands bedrijf geleverde legertrucks die bij strijdende partijen in Soedan terecht kwamen.

3.2.5. Drones

“Nieuwe vormen van oorlogsvoering, waarbij de staat niet langer de vanzelfsprekende bezitter van het machtsmonopolie is, noch de verantwoordelijkheid kan of wil nemen voor de handhaving van de rechtsstaat, vragen om een aanpak die zich zowel richt op staten als op het versterken van Human Security. De bescherming van individuele veiligheid als basis voor de veiligheid van staten en, bij extensie, het internationaal systeem.” MvT BuZa, pagina 11

“Daarnaast blijft Nederland zich actief inzetten voor wapenbeheersing en non-proliferatie.” MvT BuZa, pagina 12

Het toenemende gebruik van drones is onderdeel van deze nieuwe vormen van oorlogsvoering en staat op gespannen voet met *human security*. Landen die bewapende drones inzetten, met name buiten het traditionele slagveld, rekken het Internationaal Humanitair Recht en Internationaal Recht op. Drones worden ingezet zonder verdere betrokkenheid bij een gewapend conflict, zoals door de VS in Jemen en Pakistan en recentelijk ook Groot-Brittannië in Syrië, en worden steeds meer ingezet voor het uitvoeren van buitenrechtelijke executies. PAX vindt dit zeer zorgelijk. Het leidt tot een verslechtering van de *human security* van burgers en uitholling van het internationaal rechtssysteem. Het is daarom van belang dat zo veel mogelijk landen dergelijke activiteiten veroordelen, en zelf aangeven wat de juridische kaders zijn waarbinnen drones mogen worden ingezet voor dodelijk geweld. Met name transparantie en aansprakelijkheidsmechanismen dienen te worden aangescherpt. Juist Europese landen, die nog niet zo ver zijn met het gebruik van drones als de VS, kunnen hierin een voorhoederol

²⁴ <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/06/25/duitse-legertrucks-via-nederlands-bedrijf-in-handen-van-regeringsleger-soedan>.

spelen. De Nederlandse *Reaper* laat nog op zich wachten en wordt vooralsnog niet bewapend. Het zou goed als Nederland nu al beleid ontwikkeld met betrekking tot het gebruik van (bewapende) drones zowel binnen als buiten een gewapend conflict, en ook andere landen aanzet tot de ontwikkeling van beleid. Het EU voorzitterschap in 2016 is hier een goede gelegenheid voor.

Het United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA) heeft recentelijk een studie²⁵ uitgebracht over drones waarin een aantal kernpunten uit de discussie goed wordt samengevat en waarin wordt toegelicht welke maatregelen genomen kunnen worden om transparantie en aansprakelijkheidsmechanismes te versterken. Een verdiepende studie, bijvoorbeeld door het United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), inclusief consultaties met VN lidstaten, academici, experts en non-gouvernementele organisaties, zou helpen om te komen tot concrete aanbevelingen en normversterking. Nederland, in samenwerking met andere staten, zou hierin een leidende rol kunnen hebben.

Vanwege de snelle proliferatie van (bewapende) drones en toepassing van civiele drones voor militaire doeleinden zijn duidelijke regels, overzicht en de verbetering van bestaande wapenexportcontroles voor onbemande systemen en *dual-use* technologie nodig om misbruik van deze systemen door staten en niet-statelijke actoren te voorkomen. In het Midden-Oosten zijn commerciële drones al belangrijk geworden voor terroristische groepen. Nederland zou haar inzet op dit gebied moeten vergroten. In het Europees wapenexportbeleid – *EU Common position on arms exports* (EUCP) en in het *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies* zit ruimte voor verbetering. Er is bijvoorbeeld meer inzicht nodig met betrekking tot platforms, *payload* (lading) en de *dual-use* toepassing bij geëxporteerde goederen. Hiervoor is standaardisering van de verschillende categorieën onbemande systemen in export controle mechanismes en verdragen essentieel. Dergelijke afspraken zouden huidige regulerende wapenexportovereenkomsten en -regimes zoals het Europese Common Position on Arms Export, Wassenaar Arrangement, het Wapenhandelsverdrag (ATT) versterken.

Samenwerking tussen producenten, staten en wapenexportregimes is noodzakelijk om standaard categorieën te ontwikkelen, bij te houden, te updaten en toe te passen in overzichtlijsten van exportcontroles. Deze categorieën moeten gebruikt worden in alle relevante wapenexport en *dual-use* controle systemen.

Aanbevelingen

- ◆ Nederland dient in het kader van het EU-voorzitterschap een werkgroep op te zetten met betrekking tot de inzet van gewapende drones en *targeted killings*, bijvoorbeeld binnen de *EU Council Working Group on Public International Law* (COJUR). In het

²⁵ <http://www.un.org/disarmament/publications/more/drones-study/>.

kader van deze werkgroep kan Nederland zelf beleid ontwikkelen en EU lidstaten stimuleren een duidelijk juridisch kader te ontwikkelen met criteria voor het gebruik van bewapende drones buiten gewapende conflicten, aansprakelijkheidsmechanismes en compensatie procedures als burgers slachtoffer zijn.

- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet binnen de VN een voortrekkersrol spelen en zich inzetten voor duidelijke regels voor het gebruik van (bewapende) drones, met name buiten gewapend conflict en voor preventie van proliferatie van militaire en *dual-use* technologie naar ongewenste eindgebruikers.
- ◆ Nederland dient in samenwerking met andere VN lidstaten steun te geven aan verdiepend onderzoek door UNIDIR, in samenwerking met UNODA. Deze studie is een mogelijkheid om op neutraal terrein multilaterale consultaties aan te gaan met lidstaten, experts en NGO's en zo bij te dragen aan concrete stappen om te komen tot normversterking rondom het gebruik van bewapende drones, met name buiten het traditionele slagveld.
- ◆ De minister van Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking moet zich samen met andere relevante ministers in het kader van de *EU Common position on arms export* en binnen andere wapenexport controle verdragen zoals het *Wassenaar Arrangement* en het Wapenhandelverdrag inzetten voor standaardisering van de verschillende categorieën onbemande systemen in export controle mechanismes en verdragen, om zo bij te dragen aan beter inzicht in de handel in platforms, *payload* (lading) en de *dual-use* toepassing.

3.2.6. Killer robots

“Daarnaast blijft Nederland zich actief inzetten voor wapenbeheersing en non-proliferatie.”
MvT BuZa, pagina 12

“Nieuwe vormen van oorlogsvoering, waarbij de staat niet langer de vanzelfsprekende bezitter van het machtsmonopolie is, noch de verantwoordelijkheid kan of wil nemen voor de handhaving van de rechtsstaat, vragen om een aanpak die zich zowel richt op staten als op het versterken van Human Security.” *MvT BuZa, pagina 12*

“Daarnaast wil Nederland investeren in nieuwe coalities en verbanden, zowel met staten als met private partijen en civil society, om bij de oplossing van mondiale problemen een sterke Nederlandse inbreng te realiseren.” *MvT BuZa, pagina 8*

PAX dringt er bij de regering op aan dat Nederland zich in diverse multilaterale fora inzet voor een diplomatiek proces leidend tot een internationaal bindend verdrag tegen ontwikkeling en

gebruik van autonome wapens (of *lethal autonomous robot systems* of *killer robots*). De race naar automatisering van oorlogsvoering is in volle gang en de proliferatie van gebruik en ontwikkeling van bewapende drones laat zien hoe belangrijk vroegtijdige discussie en daaraan gekoppelde regelgeving is. Daar waar bij bewapende drones nog een mens *in* of *on the loop* is, zal dit bij killer robots niet langer het geval zijn. Deze wapens zullen in staat zijn om zonder betekenisvolle menselijke controle zelfstandig doelwitten te selecteren en uit te schakelen.

PAX heeft in april 2013 de *Stop Killer Robots Campagne* mede opgericht.²⁶ Vervolgens is de discussie internationaal in een stroomversnelling gekomen. De Conventie over Conventionele Wapens (CCW) zal in november 2015 beslissen of en zo ja met welk mandaat er in 2016 bij de CCW over killer robots gesproken gaat worden. Een belangrijk moment omdat er dan sprake zal zijn van een overgang van normbuilding naar normsetting, oftewel: dan zijn we het stadium van kennisuitwisseling voorbij en kunnen we concrete stappen zetten om deze ontwikkeling tegen te gaan. PAX realiseert zich terdege dat er nog veel onduidelijkheid is. Bijvoorbeeld over de vraag wat mogelijke criteria zijn voor betekenisvolle menselijke controle over de kritieke functies van autonome wapensystemen. Maar ondanks de onduidelijkheid is er brede overeenstemming onder wetenschappers dat het goed voorzorgbeleid is om nu alvast stappen te nemen, zoals bleek uit de brief vanuit het *Future of Life Institute* die deze zomer door meer dan 2.000 wetenschappers ondertekend werd.²⁷

Het is van belang dat staten snel eigenstandig beleid ontwikkelen. Een advies van de CAVV/AIV zal waarschijnlijk in oktober 2015 verschijnen; PAX hoopt dat dit een concrete stap zal zijn naar een leidende rol van Nederland bij de totstandkoming van een internationaal verbod.

Aanbevelingen

- ◆ De regering moet in alle daartoe relevante internationale fora – binnen zowel het kader van mensenrechten als humanitair oorlogsrecht – de urgentie van dit issue benadrukken.
- ◆ De regering dient bij de jaarlijkse CCW vergadering op 12-13 november 2015 te pleiten voor een onderhandelingsmandaat voor autonome wapens binnen de CCW. Mocht hier geen ruimte voor zijn, dan zou de regering moeten aangeven dat dit wel het uiteindelijke doel is van Nederland en dat er vooralsnog een *CCW Group of Governmental Experts* moet komen.

²⁶ Zie voor meer informatie over de positie van PAX: <http://www.stopkillerrobots.nl/>. Hier vindt u ook het laatste policy rapport van PAX inzake Nederland en killer robots.

²⁷ http://futureoflife.org/AI/open_letter_autonomous_weapons.

- ◆ De regering moet een duidelijke nationale positie te ontwikkelen op autonome wapens. Mocht het AIV/CAVV advies hier niet toe aanbevelen, dan dient de Kamer zelf de regering te vragen dergelijk beleid te formuleren.
- ◆ De Tweede Kamer dient een parlementair debat te organiseren over het (aankomende) rapport van de AIV/CAVV, en voorafgaand daaraan ook maatschappelijk middenveld om een reactie te vragen.◆