

Hoorzitting Internationale Veiligheidsstrategie Tweede Kamer, 7 oktober 2013

Input Jan Gruiters, algemeen directeur IKV Pax Christi

Civil Society perspectief op een Veilige Wereld, Veilig Nederland

IKV Pax Christi verwelkomt het initiatief van Minister Timmermans om een 'Internationale Veiligheidsstrategie' te formuleren. Dat maakt het mogelijk over de consistentie en coherentie van het buitenland- en veiligheidsbeleid te debatteren. En dat debat is noodzakelijk. Niet alleen voor het politiek draagvlak in de Tweede Kamer maar ook voor de betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij vrede en veiligheid. De tijd dat regeringen zich konden permitteren het buitenland- en veiligheid beleid zonder dialoog met de bevolking te ontwikkelen en uit te voeren is immers voorbij.¹ De vredesbeweging IKV Pax Christi pleit daarom voor democratisering van het veiligheidsbeleid. De notitie van minister Timmermans en het debat daarover kunnen daaraan bijdragen.

Statelijk perspectief verdringt human security

Een cruciale vraag bij de beoordeling van de Internationale Veiligheidsstrategie is of deze strategie zich primair richt op de bescherming van statelijke belangen of op de bescherming van de belangen van diegenen aan wie staten uiteindelijk hun bestaansrecht danken: burgers en gemeenschappen waar zij deel vanuit maken.

De Internationale Veiligheidsstrategie heeft een sterk, naar het oordeel van IKV Pax Christi een te sterk statelijke karakter. De strategie lijkt voorbij te gaan aan het perspectief van burgers op hun veiligheid terwijl burgers in Nederland en daarbuiten toch de eindgebruikers van de veiligheidsstrategie zijn.

Het dominante statelijke perspectief van de Veiligheidsstrategie blijkt bijvoorbeeld uit het volledig ontbreken van het *human security* als veiligheidsconcept.²

Human security...

- neemt eerder burgers dan de staat als uitgangspunt.

¹ *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands Buitenlandbeleid*, WRR, Den Haag, 2010

² Alleen in de samenvatting en conclusies staat terloops vermeldt: "Aandacht voor menselijke veiligheid en respect voor mensenrechten als essentiële voorwaarde voor vrede en stabiliteit zijn daarbij voor Nederland cruciaal."

- benadert de veiligheid van burgers als integraal onderdeel van internationale vrede en veiligheid.
- meent dat de veiligheid van staten essentieel maar niet voldoende is voor het garanderen van de veiligheid van burgers³.

De Veiligheidsstrategie lijkt aan deze uitgangspunten voorbij te gaan. Even opvallend is het negeren van de *New Deal for engagement in fragile states*⁴ die zich niet laat leiden door *state security* maar juist door “*people’s security*”.

Het is frappant dat de Veiligheidsstrategie geen definitie van veiligheid bevat. Het zou goed zijn indien de minister zijn visie op en definitie van veiligheid expliciteert en in aanvulling op het statelijke perspectief op veiligheid ook *human security* hanteert.

Dode hoeken in omgevingsanalyse

De Veiligheidsstrategie bevat een veelomvattende analyse van de internationale veiligheidsomgeving. Burgers en civiele samenlevingsorganisaties hebben per definitie een beperkt beeld van deze internationale veiligheidsomgeving. Maar ook een statelijke perspectief op de veiligheidsomgeving heeft ‘dode hoeken’ waardoor voor veiligheid relevante ontwikkelingen minder scherp naar voren komen of buiten beeld blijven. Twee aspecten die naar het oordeel van IKV Pax Christi in de omgevingsanalyse te weinig aandacht krijgen zijn:

- de onmacht en onwil om burgers effectief tegen oorlogsgeweld te beschermen;
- de neiging van staten om de behoefte aan stabiliteit zwaarder te laten wegen dan het verlangen van burgers naar vrede, vrijheid en een menswaardig bestaan.

Burgers onbeschermd tegen oorlogsgeweld

De Veiligheidsstrategie stelt onder het kopje “goed nieuws” vast dat “het aantal conflicten wereldwijd de afgelopen twee decennia gehalveerd is.”⁵ De empirische werkelijkheid is dat een groot aantal, veelal intra-statelijke conflicten, een chronisch karakter heeft gekregen. In deze oorlogen spelen burgers een paradoxale hoofdrol, soms als daders, vaak als voornaamste slachtoffers. Pas sinds 2007 wordt er door de VN gestructureerd onderzoek gedaan naar het aantal burgerslachtoffers door oorlogsgeweld. Volgens onderzoekers van de Uppsala University was er in 2012 sprake van een dramatische stijging van het aantal *battle deaths* (combattanten + non-combattanten). Daarbij mag niet vergeten worden dat de slachtoffers die om het leven komen door humanitaire crisis als direct gevolg van oorlogsomstandigheden niet meegerekend en zelden geteld worden.

³ *The concept of Human Security*, Paul Heinbecker in RUSI Journal, December 2000, Vol.145 No.6

⁴ *A New Deal for engagement in fragile states*, Busan, 30 November 2011. Dit initiatief wordt inmiddels gesteund door de OECD, UN Development Group, World Bank, African Development Bank, Asian Development Bank en de EU als ook door 35 landen waaronder Nederland.

⁵ In 2011 steeg het aantal gewapende conflicten nog van 31 in 2010 naar 37 terwijl het aantal zware conflicten (meer dan 1.000 *battle deaths* per jaar) steeg van vier naar 6. In 2012 daalde het aantal gewapende conflicten weer van 37 naar 32. (gegevens: Uppsala Conflict Data Program)

Het gebrek aan adequate informatie over burgerslachtoffers tijdens gewapende conflicten is even onbegrijpelijk als onverdraaglijk. Objectieve en betrouwbare informatie over burgerslachtoffers door oorlogsgeweld zou van essentieel belang moeten zijn. Essentieel voor de formulering van een Veiligheidsstrategie. Essentieel voor de politieke besluitvorming over de vraag wanneer en op welke wijze regeringen hun verantwoordelijkheid voor de bescherming van burgers moeten nakomen.

Ook in situaties waarin de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid om burgers te beschermen op zich neemt, blijkt het niet eenvoudig burgers effectief te beschermen. Tijdens stabilisatiemissies zijn deze problemen onder meer terug te voeren tot de *security gap* die optreedt tijdens de transitie van chronisch geweld naar duurzame veiligheid voor burgers. Dat blijkt bijvoorbeeld bij het realiseren van “*Islands of Stability*” in de DRC door MONUSCO en de bescherming van burgers tegen geweld tussen gemeenschappen in Zuid Soedan door UNMISS. Wat daarbij steeds pijnlijk naar voren komt is het onvermogen en het gebrek aan capaciteit om de (internationale) statelijke en militaire interventies af te stemmen op de behoefte aan veiligheid onder de eindgebruikers: burgers en lokale gemeenschappen.

Het effectief beschermen van burgers tegen voortdurend oorlogsgeweld moet naar het oordeel van IKV Pax Christi top-prioriteit zijn in het streven naar een veilige wereld en een veilig Nederland.

Campagne tegen democratisering

De Veiligheidsstrategie stelt vast dat “de democratie in verschillende landen voet aan de grond heeft gekregen.” Freedom House wijst er in zijn meest recente rapport⁶ echter op dat de vrijheid in de wereld voor het zevende jaar op rij per saldo is afgenomen. Het rapport wijst daarbij op een stijging van gewapend geweld onder moslims, op een ernstige afname van het aantal democratische instituties en een groeiende repressie. Wereldwijd hebben dictatoriale regimes hun campagne tegen democratisering opgevoerd en gericht tegen de krachten die hun politieke macht het meest ondergraven: de *civil society*, de vrije pers en de *rule of law*.

De reactie van democratische staten op deze repressie is ambivalent en dat is tot op zekere hoogte ook begrijpelijk. Ook de Nederlandse Veiligheidsstrategie kenmerkt zich door deze ambivalentie: “De Arabische regio is na ruim twee jaar van volksoptstanden aanzienlijk instabieler dan 2001. (...) Handhaving van de openbare orde is verzwakt.” terwijl ook wordt geconstateerd dat “onze energiebelangen in de regio gediend zijn bij stabiel bestuur.”

Met alle onzekerheid over de uitkomst van democratiseringsprocessen groeit de verleiding om genoeg te nemen met de schijnstabiliteit van repressieve regeringen. Op korte termijn lijken deze regeringen betere garanties te bieden voor het veilig stellen van energie- en handelsbelangen, voor het bewaken van Europese buitengrenzen. Freedom House wijst in dit verband op een pijnlijke ironie: juist nu er sprake is van een groeiend en uniek verzet tegen onderdrukking maken leidende democratieën terugtrekkende bewegingen.

⁶ *Freedom in the World 2013. Democratic Breakthroughs in the Balance*, Freedom House, Washington, 2012

Het ondersteunen van democratiseringsprocessen biedt op de lange termijn de meeste zekerheid op internationale vrede en veiligheid. Niet repressie maar menselijke waardigheid vormt de grondslag voor veiligheid.

Reality check op belangen en ambities

De Internationale Veiligheidsstrategie wordt gedreven door drie strategisch belangen: de verdediging van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid.

De WRR heeft in zijn studie 'Aan het buitenland gehecht' gewezen op het belang van een *reality check* in het buitenlandbeleid⁷. Voor een effectieve Internationale Veiligheidsstrategie moeten niet alleen de vitale belangen en ambities van Nederland en die van andere belangrijke actoren in kaart worden gebracht. Het is ook van belang om te bepalen waar Nederland mogelijkheden ziet om potentieel invloed uit te oefenen.

- Juist in een multipolaire wereld met een haperend multilateraal stelsel is het belangrijk de vraag te stellen waar Nederland als het gaat om een veilige wereld en een veilig Nederland echt een verschil kan maken. Deze *reality check* moet er toe leiden dat Nederland een beperkt aantal niches voor het buitenland- en veiligheidsbeleid identificeert. Niches waarop Nederland zich herkenbaar kan profileren en op kan excelleren. De in de Internationale Veiligheidsstrategie genoemde beleidsaccenten geven daarvoor een eerste aanzet maar bevatten nog altijd heel veel ambities waarvan men zich ook nog kan afvragen hoe deze uitgevoerd dienen te worden en welk kostenplaatje hier bij past. Wellicht kan de minister, mogelijk na afronding van de Strategische Monitor 2014, aangeven waar hij niches voor Nederland ziet.

Enkele kanttekeningen bij de beleidsaccenten

Meer Europese verantwoordelijkheid: “strategische kortzichtigheid en kakofonie”

IKV Pax Christi is een groot voorstander van een meer actieve en gemeenschappelijke politieke en militaire rol van de EU bij het brengen en bewaken van vrede en veiligheid. De European Council on Foreign Relations (ECFR) constateert in een recente studie⁸ dat vrijwel alle Europese landen op hoofdlijnen tot een zelfde risicoanalyse van de veiligheidsomgeving komen. Alle landen zien terrorisme, falende staten, cyberterrorisme, grondstoffen schaarste en proliferatie van massavernietigingswapens als de voornaamste bedreigingen van de Europese veiligheid.

Maar niettemin slaagt Europa er niet in zijn inmiddels tien jaar oude European Security Strategy te herzien. Met andere woorden het ontbreekt aan een essentieel conceptueel kader dat richting moet geven aan de prioriteiten van het Europese buitenland- en

⁷ *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands Buitenlandbeleid*, WRR, Den Haag, 2010

⁸ *Europe's Strategic Cacophony*, Olivier de France and Nick Witney, Policy Brief European Council on Foreign Relations, London, April 2013

defensiebeleid en aan de allocatie van schaarse defensie middelen. De denktank ECFR stelt vast dat dit gemis leidt tot “strategische kortzichtigheid en kakafonie” die er voor zorgt dat bezuinigingen op Europese defensie budgetten ongecoördineerd plaatsvinden met verstreckende gevolgen voor de Europese defensiecapaciteit.

Ook Nederland ontkomt, ondanks de Internationale Veiligheidsstrategie en de inzet voor meer Europese verantwoordelijkheid, niet aan deze kritiek. IKV Pax Christi vreest dat de combinatie van bezuinigingen, gebrek aan taakspecialisatie en de aanschaf van de JSF er toe zal leiden dat Nederland onvoldoende of niet meer in staat zal zijn een bijdrage te leveren aan vredesmissies die de bescherming van burgers tot doel hebben.

- De vraag is of de EU en ook Nederland daadwerkelijk bereid en in staat is om ferme stappen te zetten richting Europese *pooling and sharing* van defensiecapaciteiten. De minister van Buitenlandse Zaken zou samen met zijn Defensie collega hiervoor een ambitieus actieplan moeten ontwikkelen waardoor een groeiend aandeel van de Nederlandse krijgsmacht in Europees verband kan worden ingezet.

Focus op instabiele regio's in nabij Europa: zet in op herstel van vertrouwen tussen burgers en overheid

IKV Pax Christi juicht de (niet exclusieve!) focus op instabiele gebieden in de nabijheid van Europa toe. Nederland zou op essentiële punten een bijdrage moeten leveren aan het herstel van vertrouwen tussen burgers en hun overheid door burgers en civiele samenlevingsorganisaties in die regio's te versterken.

- Nederland kan zich in Europees verband hard maken voor de zogenoemde *enabling rights*, rechten die van vitaal belang zijn voor burgers om hun overheid aan te spreken op zijn verantwoordelijkheden. Europa moet zich niet enkel inzetten voor het wegnemen van handelsbarrières maar ook voor het wegnemen van barrières voor de *civil society*, voor de vrije pers en voor de *rule of law*.
- In fragiele staten kan Nederland er aan bijdragen dat lokale gemeenschappen hun veiligheidsbehoefte beter kunnen articuleren en inbrengen in dialoog met hun overheid en met de internationale gemeenschap. Het monitoren van de veiligheid van lokale gemeenschappen is daarbij van cruciaal belang met het oog op preventie en met oog op het effectief beschermen van burgers als zij in hun veiligheid bedreigd worden.

Preventie: conflicten rond land en schaarse natuurlijke hulpbronnen doen beroep op voorzorgverantwoordelijkheid

Niet nieuw maar toch opvallend is de nadruk op preventie binnen de Veiligheidsstrategie. De uitwerking van dit beleidsaccent vergt meer aandacht want het is waar: voorkomen van onveiligheid en fragiliteit is beter dan genezen en het is ook goedkoper.

- Vooral daar waar schaarse publieke goederen een bron van gewapend conflict dreigen te worden hebben staten een extra verantwoordelijkheid om (gewapende) conflicten te voorkomen. IKV Pax Christi wordt in haar werk steeds vaker

geconfronteerd met gewapende conflicten over landrechten en conflicten die ontstaan door de (voorgenomen) exploitatie van energie en grondstoffen. Kan de minister van Buitenlandse Zaken in een brief aan de Kamer ingaan op de mogelijkheden voor preventie op deze terreinen?

Nederland “zet zich actief in voor de ontwikkeling van *Responsibility to Protect*”. De tragedie van R2P is dat deze norm (geen verplichting) in hoge mate afhankelijk is van politieke wil en dat deze vaak ontbreekt onder meer omdat R2P vaak met militaire interventie verbonden wordt. De inzet van de minister om de permanente leden van de Veiligheidsraad er toe te bewegen dat zij omwille van eigen belangen geen gebruik maken van hun vetorecht in situaties die een beroep doen op R2P is zonder meer lovenswaardig.

- Het zou interessant zijn indien de minister zijn pleidooi voor preventie zou kunnen verbinden aan R2P en zou kunnen aangeven welke mogelijkheden hij ziet voor preventieve diplomatie in dit kader.

Ontwapening en wapenbeheersing: tussen woorden en daden

IKV Pax Christi is content dat Nederland werk wil maken van ontwapening en wapenbeheersing.

Nederland wil “concrete en pragmatische stappen” zetten en hecht “in het kader van ontwapening en het bevorderen van transparantie en stabiliteit aan het terugdringen van het aantal tactische kernwapens in heel Europa”.

- Er is in Nederland en in de Tweede Kamer ruim draagvlak voor de opstelling van een (inter)nationaal concreet en pragmatisch stappenplan met duidelijke deadlines om tactische kernwapens op Nederlands grondgebied terug te sturen. Te hopen valt dat de regering hiermee niet langer wacht en hieraan geen voorwaarden verbindt, dit mede gelet op het feit dat de tactische kernwapens in Nederland geen enkele militaire betekenis meer spelen en eerder een risico voor dan een bijdrage aan onze veiligheid zijn.

Preventie is ook van belang op gebied van nieuwe wapenontwikkelingen. Er dient zich een nieuwe generatie wapens aan die volledig autonoom zijn: de zogenoemde killer robots. Speciale VN-rapporteur Christof Heyns maakt zich grote zorgen over de mate waarin deze nieuwe wapensystemen kunnen / zullen voldoen aan de eisen van het Internationaal Humanitair Recht.⁹

- Nederland moet een voorhoede rol spelen in het internationaal debat over de regulering van vol-autonome wapensystemen en een nationaal moratorium voor deze systemen instellen. Een zelfde kritische houding zou Nederland moeten innemen rond de inzet van gewapende *drones*. Deze inzet vergt internationaal debat en regulering gelet, op de vele juridische maar ook moreel-ethische, politieke en militaire vragen die hieraan verbonden zijn.

⁹ *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, Human Rights Council, Twenty-third session, April 2013

Het Internationaal Humanitair Recht staat niet enkel onder druk door nieuwe wapentechnologieën maar ook door veranderingen in de context waarin oorlogsvoering plaatsvindt. Oorlogshandelingen vinden in toenemende mate plaats in bevolkte gebieden. Dat roept vragen op over het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden. Nederland moet bij zijn inzet voor ontwapening en wapenbeheersing niet enkel oog hebben voor de humanitaire risico's die zijn verbonden aan massavernietigingswapens maar ook voor de humanitaire risico's van wapens die dag in dag uit in chronische oorlogen worden gebruikt.

- IKV Pax Christi meent dat Nederland, met Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld, vaker een voorhoede rol moet spelen in het internationale discours over normering, versterking en monitoring van het Internationaal Humanitair Recht.
- Tevens zou Nederland in samenwerking met andere partijen initiatieven moeten nemen om te komen tot een adequate registratie en identificatie van burgerslachtoffers door oorlogsgeweld.

Geïntegreerde benadering: bescherming van burgers is primair

IKV Pax Christi is voorstander van een geïntegreerde benadering waarbij doel, aanpak en middelen consistent en coherent zijn afgestemd op de bescherming van burgers. De evaluatie van de ISAF-missie in Afghanistan maakte duidelijk dat vooral de eenduidige samenhang tussen doel, aanpak en in te zetten middelen een punt van aandacht vormt.

- IKV Pax Christi ondersteunt daarom pleidooien aan het adres van de regering voor het opnemen van "*protection of civilians*" als onderdeel van het Toetsingskader. De reden daarvoor is niet zozeer het opnieuw onderstrepen van de verplichtingen die voortvloeien uit het Internationaal Humanitair Recht, deze normen zijn immers bij de Krijgsmacht bekend. Het gaat veeleer om er voor zorg te dragen dat burgers daadwerkelijk effectief beschermd kunnen worden en dat het mandaat helder aangeeft welke beschermende taken uitgevoerd moeten worden op basis van een concrete situatie en gegeven de oorzaken en de aard van de bedreigingen van burgers.

Nederland heeft – onder het kabinet Rutte-1 - in reactie op oproepen van de SGVN aan regeringen om een nationale strategie voor *Protection of Civilians* op te stellen twee brieven naar de Kamer gestuurd over "Bescherming van burgers in gewapende conflicten" en over de "Werking Toetsingskader".

- In het kader van het geïntegreerd beleid zou, mede op basis van de Internationale Veiligheidsstrategie en het pleidooi voor de geïntegreerde benadering een meer robuuste nationale strategie voor *Protection of Civilians* ontwikkeld kunnen worden.

De Internationale Veiligheidsstrategie spreekt over de "belangrijke bijdrage aan hervorming van de veiligheidssector in bepaalde conflict gebieden" die de Nederlandse krijgsmacht en de Nederlandse politie kunnen bieden.

- IKV Pax Christi pleit er voor dat Nederland onderzoekt hoe Nederland kan bijdragen aan het dichten van het eerder genoemde *security gap*. Voor het opbouwen van

vertrouwen en het beschermen van burgers is een meer nabije presentie van groot belang. Deze presentie kan een meer politieel karakter hebben.

Samenwerking met de private sector: heb ook oog voor de risico's

Het is evident dat het Nederlandse bedrijfsleven een bijdrage kan leveren aan veiligheid in de wereld en in Nederland. De mogelijkheden hiervoor moeten met beide handen worden aangegrepen, al was het maar omdat ook Nederlandse ondernemingen een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het naleven van internationale normen. Het is echter ook van belang oog te hebben voor de negatieve rol die ondernemingen soms spelen, onder meer door uitvoer van goederen of investeringen in instellingen die een bijdrage leveren aan regionale of interne conflicten, mensenrechtenschendingen of de ontwikkeling van massavernietigingswapens en misbruik van conventionele wapens.

- Omdat hier sprake is van de kans op ernstige of onomkeerbare schade aan het menselijk leven zou in dit soort gevallen het voorzorgsprincipe moeten gelden. De bewijslast ligt dan bij ondernemingen, zij moeten bij twijfel bewijzen dat hun handel of investering niet misbruikt wordt.
- De regering heeft initiatieven genomen voor het opstellen van risico analyses voor gevoelige sectoren. Het is aanbevelingswaardig gestructureerd te inventariseren op welke terreinen handel en investeringen ingaan tegen de Veiligheidsstrategie van Nederland. Het ligt daarbij voor de hand in eerste instantie te kijken naar aspecten die raken aan de veiligheid en mensenrechten.

Afsluitend: Veiligheid is een zaak van iedereen

Het is altijd precair om bij de beoordeling van overheidsbeleid ook aandacht te vragen voor de rol van de eigen sector, in dit geval civiele samenlevingsorganisaties.

Het valt op dat in de Internationale Veiligheidsstrategie maar zeer beperkt aandacht is voor de rol van de civiele samenlevingsorganisaties. Deze organisaties spelen niet enkel een rol in het kader van geïntegreerde missies maar zijn ook eigenstandig en in samenwerking met regeringen lokaal, nationaal en internationaal actief betrokken bij het versterken, normeren en monitoren van veiligheidsbeleid. Civiele samenlevingsorganisaties zijn actief betrokken bij onderhandelingsprocessen tussen conflictactoren op lokaal en nationaal niveau, bij de totstandkoming van internationale verdragen (denk aan de verdragen tegen landmijnen, clustermunities en het recent afgesloten *Arms Trade Treaty*) en bij de bescherming van burgers tegen oorlogsgeweld in oorlogsgebieden of repressieve contexten.

- Een veilige wereld vergt niet enkel een *whole of government* benadering maar veeleer een *whole of society* benadering. Het zou in dat verband niet onlogisch zijn geweest om naast een beleidsaccent samenwerking met de private sector ook een beleidsaccent te hebben met de titel: samenwerking met de civiele samenleving.

Utrecht, 6 oktober 2013