Het Ottawa-proces

Een nieuwe vorm van diplomatie

Franklin De Vrieze

Stafmedewerker Pax Christi Vlaanderen

Als alles naar wens verloopt, ondertekenen straks in Ottawa meer dan honderd staten een verdrag dat anti-persoonsmijnen verbiedt. De aanzet voor dit verdrag werd gegeven door de Internationale Campagne tegen de Landmijnen (ICBL), die er een Nobelprijs voor de Vrede mee in de wacht sleepte. Franklin De Vrieze maakt de balans op van het onderhandelingsproces, dat door de NGO's 'een nieuwe vorm van diplomatie' wordt genoemd.

Wereldwijd liggen 100 miljoen anti-persoonsmijnen uitgestrooid. Jaarlijks maken zij 26.000 slachtoffers. De Internationale Campagne tegen Landmijnen (ICBL) ijvert al jarenlang voor een wereldwijd verbod op deze wapens, die geen onderscheid kunnen maken tussen burgers en militairen. De strijd van de ICBL is succesvol gebleken. Hoewel de VS en een aantal andere grote staten voorlopig het verdrag niet wensen te ondertekenen, heeft het zgn. Ottawa-proces, het onderhandelingsproces dat door de ICLB op de sporen is gezet, perspectieven geopend op een daadwerkelijk internationaal verbod op landmijnen.

Consensus

Het Ottawa-proces is een onderhandelingsproces dat opgezet werd met als streefdoel de officiële ondertekening van een verdrag tegen landmijnen begin december 1997 in Ottawa. Aanvankelijk werd op andere, traditionele ontwapeningsfora geprobeerd naar een verbod op anti-persoonsmijnen toe te werken. Omdat er te weinig vooruitgang werd geboekt, kozen de initiatiefnemers van het Ottawa-proces ervoor zich los te maken van die traditionele ontwapeningsfora en van het consensusmodel dat daar wordt gehanteerd.

Het eerste forum dat verlaten werd, was de *Herzieningsconferentie bij het Verdrag van 1980 over bepaalde conventionele wapens.* Door het zoeken naar een compromis tussen staten die een volledig verbod wilden en staten die mijnen wilden blijven gebruiken, kwam men er niet verder dan een bijzonder beperkte inkrimping van de regels op het gebruik van anti-persoonsmijnen. Bovendien werden nieuwe, zgn. hoogtechnologische mijnen gelegitimeerd.

Het tweede traditionele ontwapeningsforum dat terzijde werd geschoven is de Ontwapeningsconferentie van Genève. Deze groep van 63 staten heeft de laatste jaren onderhandeld over nucleaire ontwapening, het verdrag over kernproeven en het verbod op chemische wapens. Ook deze conferentie kan slechts beslissen met instemming van al haar leden, inbegrepen belangrijke producenten van anti-persoonsmijnen als Rusland, China en de VS. Bovendien slepen onderhandelingen in Genève meestal jaren, soms decennia aan. Met 26.000 slachtoffers per jaar kan men zolang niet wachten.

Er werd dus een nieuw forum gecreëerd waartoe alleen de landen werden uitgenodigd die zich uitdrukkelijk akkoord verklaarden met een volledig verbod op anti-persoonsmijnen. Een belangrijke stap was de conferentie die doorging in Brussel in juni 1997. Over de essentie van de slotverklaring werd niet meer onderhandeld, gezien alle deelnemers verondersteld werden akkoord te gaan met de doelstelling van een volledig verbod. De volgende conferentie ging door in september 1997 in Oslo. Deze conferentie besloot met een verdragstekst die anti-persoonsmijnen volledig verbiedt. In Oslo werd de mogelijkheid voorzien om met een twee-derdemeerderheid te beslissen. Formeel heeft men nooit moeten stemmen; dàt die 2/3-regel er was, volstond om de voorgestelde uitzonderingen wegens onvoldoende steun opzij te schuiven. Zo werd voorkomen dat één staat de verdragstekst kon uithollen, zoals dat op de andere onderhandelingsfora wél het geval was. Voor het eerst waren het niet één of meerdere grote mogendheden, maar een coalitie van kleine en middelgrote staten die in samenwerking met de civiele maatschappij de agenda bepaalden.

Partnerschap met NGO's

Het partnerschap tussen niet-gouvernementele organisaties en diverse regeringen is een tweede opmerkelijk element in de Ottawa-diplomatie. Een coalitie van meer dan 1.000 NGO's wist heel wat regeringen te mobiliseren tot een koerswijziging ten voordele van een volledig verbod. Cruciaal daarin was het voortdurend beklemtonen van de humanitaire ramp die mijnen veroorzaken. Slachtoffers van anti-persoonsmijnen deden hun verhaal bij regeringsvertegenwoordigers en in de vergaderzalen. Een alsmaar groeiende stroom publicaties in steeds meer talen, talrijke conferenties, hoorzittingen, persmomenten, petities, acties, enz., gaven uitdrukking aan de mondiale beweging die tot stand is gekomen. Onder

Een verdrag zonder de Amerikanen

De VS vervoegden pas in juni het 'Ottawa-proces'. Ze verrichtten intensief lobbywerk om diverse uitzonderingen in het ontwerpverdrag te laten inschrijven: voor hoogtechnologische mijnen, mijnen voor de verdediging van Zuid-Korea, mijnen voorzien van een mechanisme dat hanteren bemoeilijkt. Door de vastberadenheid van de ongeveer 100 staten om geen uitzonderingen op het verbod toe te staan, kregen de VS echter geen vat meer op de besluitvorming. In de Verenigde Naties wisten de VS eerder dit jaar wél tegen een meerderheid van staten de herverkiezing van Boutros Boutros-Ghali tot secretaris-generaal tegen te houden. En in Madrid begin juli duwden de VS tegen een meerderheid van NAVO-landen hun keuze voor een beperkte uitbreiding van de NAVO met slechts drie landen door. Maar in Oslo gaven de argumenten van de Amerikaanse financiële middelen en militaire macht, succesvol aangewend in VN en NAVO, geen doorslag.

Wat is het belang van een landmijnenverdrag als de VS, de belangrijkste speler in de internationale politiek en één van de producenten van anti-persoonsmijnen, niet deelnemen? Zal het 'Verdrag van Ottawa' dan een lege doos blijven? Ik denk het niet. De VS sluiten zich op dit moment niet aan bij het verdrag, maar het is niet onrealistisch dat zij onder druk van het Congres en een zopas nieuw opgestarte NGO-campagne later alsnog toetreden. De Amerikaanse positie inzake landmijnen heeft het voorbije jaar, onder druk van de publieke opinie en de NGO's, reeds aanzienlijke verschuivingen ondergaan. De reacties van de Amerikaanse pers op de Amerikaanse politiek in Oslo waren uiterst negatief.

Er wordt soms gesuggereerd dat de deelname van de VS aan het nieuwe verdrag cruciaal zou zijn om andere landen over de brug te krijgen. Toch trokken slechts 6 staten in het kielzog van de VS naar Oslo. De overgrote meerderheid van staten hadden hun positie eerder ingenomen. Bovendien zijn ook de VS er niet in geslaagd Rusland, China, India en Pakistan naar Oslo te lokken. De effectiviteit van het verdrag hangt in de eerste plaats af van de kwaliteit, nl. het overeind houden van het volledige verbod. Daarnaast gaat het ook en vooral om het effect dat het verdrag uiteindelijk zal hebben op productie, handel, gebruik en ruimen van mijnen wereldwijd. Dat effect is afhankelijk van de stappen die landen als de VS, Rusland, China, India en Pakistan op termijn zullen zetten. Het bestaan van een verdrag dat een volledig verbod inhoudt, zal vanaf nu een groeiende druk op deze staten zetten om het verdrag alsnog te ondertekenen.

Het is de stellige overtuiging van de ICBL dat het géén stap voorwaarts was geweest, als omwille van deelname van één of een aantal landen zoveel uitzonderingen in de verdragstekst waren ingeschreven, dat de essentie van het verdrag zelf zou zijn uitgehold. Bovendien zijn landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, (tot voor kort) belangrijke producenten van anti-persoonsmijnen, opmerkelijk verdergaande stappen gaan zetten dan het geval zou zijn geweest indien het Ottawa-proces niet tot stand was gekomen.

deze druk bleken meer en meer regeringen het zich niet meer te kunnen veroorloven afwezig te blijven uit de groep landen die een wereldwijd verbod willen. Op de conferentie van Brussel bedankte minister Derijcke de NGO's voor het onder druk zetten en houden van de delegaties.

In Oslo werd het partnerschap NGO-regeringen concreet zichtbaar in de intensieve samenwerking tussen de ICBL en de Oostenrijkse regering die het ontwerpverdrag opstelde, de Noorse regering die gastheer was, en de Canadese regering die op de cruciale momenten wanneer het fout dreigde te gaan met haar volle gewicht tussenbeide kwam. De Zuid-Afrikaanse ambassadeur in Genève, die de conferentie van Oslo voorzat, stond in permanent contact met de ICBL. Heel wat landen, waaronder België, namen een NGO-vertegenwoordiger op in de officiële delegatie. In gevoelige materies die veiligheidskwesties en wapensystemen nog altijd zijn, was dit nooit eerder gebeurd. De Belgische ambassadeur Mernier was bijzonder actief, alert en assertief in zijn tussenkomsten. Het originele verdragsartikel dat zegt dat een land zelf kan bepalen dat het verdrag voor haar in werking treedt, zelfs vooraleer de vereiste 40 ratificaties voor internationale inwerkingtreding bereikt zijn, is op zijn naam te schrijven.

Het Ottawa-proces leidde eveneens tot een merkwaardige alliantie tussen humanitaire- en vredesorganisaties en militairen die tot de conclusie waren gekomen dat anti-persoonsmijnen geen verdedigbaar militair nut hebben. Een rapport van Human Rights Watch waaruit bleek dat een derde van de Amerikaanse gesneuvelde militairen in Vietnam viel door anti-persoonsmijnen, dan nog in veel gevallen van Amerikaanse makelij, maakten op de militairen en de publieke opinie diepe indruk.

Voortrekker

Een derde kenmerk van het Ottawa-proces was de voortrekkersrol die sommige landen op zich namen. Deze voortrekkersrol was mede-beslissend voor het bereiken van het verbod. België behoort tot die groep van voortrekkers, hoewel dat niet evident was. Aanvankelijk was de Belgische diplomatie er zeer voor beducht te pleiten voor een al te voortvarend standpunt zoals een volledig verbod: het zou de Belgische kansen op beïnvloeding "in de goede zin" van het herzieningsproces bij het Verdrag van 1980 kunnen verminderen. Bovendien aarzelde men om verder te gaan dat het minimalistische gezamenlijke Europese standpunt op dat moment, uit vrees de solidariteit met de Europese bondgenoten te verbreken. De vredesbeweging voerde toen moeilijke gesprekken met Buitenlandse Zaken. Pas nadat de senaat in januari 1995 unaniem het Belgisch wettelijk verbod op mijnen goedkeurde, werd het 'buitenlandse standpunt' van België aangepast aan het 'binnenlandse standpunt'.

Sindsdien heeft Buitenlandse Zaken de door Pax Christi en andere NGO's bepleite voortrekkersrol met verve vervuld. België zat in juli 1995 de VN-conferentie over ontmijning voor. België was co-sponsor van verschillende resoluties over landmijnen in de Algemene Vergadering van de VN en droeg bij tot de oprichting van een VN-ontmijningsfonds. Het Belgische voorbeeld kreeg navolging. Naarmate de herziening van het Verdrag van 1980 vastliep, groeide het aantal landen dat zich als dé voortrekker van een volledig verbod op anti-persoonsmijnen wou profileren.

De Belgische landmijnenvoorraad

Toen de Belgische legerleiding te kennen gaf dat zij verschillende tienduizenden mijnen in voorraad wou houden, bleek de wet van maart 1995 het opslaan van anti-persoonsmijnen niet te verbieden. Een nieuwe wet werd gestemd op 24 juni 1996 om dit euvel te verhelpen. Bovendien werd in die nieuwe wet ingeschreven dat het leger verplicht is haar voorraad binnen de drie jaar te vernietigen. Enkel voor de opleiding van ontmijningsinstructeurs kan men nog enkele duizenden mijnen in voorraad houden. Aldus werden alle betwistingen over interpretaties bij de eerste wet van tafel geveegd.

We merken nog op dat de wet van 1995 slechts voor een periode van vijf jaar geldt. Een amendement met betrekking tot het afschaffen van deze tijdslimiet werd bij de herziening van de wet in juni 1996 jammer genoeg niet weerhouden. Nu het volledige, internationale verbod bereikt werd, kan de tijdslimiet in de Belgische wet geschrapt worden. Dit vraagt dat het parlement een derde landmijnenwet goedkeurt. In aanvulling op de discussie over de wetgeving, benadrukken we dat defensie haar voortrekkersrol inzake ontmijning waarmaakt. Ontmijningsinstructeurs van het leger zijn actief in Cambodja, Laos, Bosnië-Hercegovina en Kroatië.

Nieuwe diplomatie

Het nieuwe aan het 'Ottawa-proces' in vergelijking met de traditionele diplomatieke onderhandelingen over wapensystemen zijn dus deze drie elementen: het consensusmodel en de traditionele ontwapeningsfora werden verlaten; het partnerschap tussen niet-gouvernementele organisaties en diverse regeringen verliep bijzonder constructief; en sommige landen speelden resoluut een voortrekkersrol. De initiatiefnemers spreken van een 'nieuwe' vorm van diplomatie, die bijzonder succesvol is gebleken.

Het is een bijzonder moeilijke vraag in welke mate dit succesverhaal toepasbaar is voor andere wapensystemen, bijvoorbeeld de kleine of lichte wapens, of voor andere beleidsdomeinen. De eis rond anti-persoonsmijnen was een volledig verbod. Een verbod op kleine wapens is moeilijker, gezien politie, veiligheidsdiensten en krijgsmacht op een rechtmatig gebruik van deze wapens aanspraak kunnen maken. De campagne zal zich hier moeten toespitsen op grotere transparantie, strijd tegen de illegale handel, en aandacht moeten vragen voor maatregelen tegen de destabiliserende impact van grote hoeveelheden kleine wapens op (vroegere) conflictregio's.

Vanuit de geschetste factoren uit de landmijnendiscussie kunnen we uitdagende vragen aan het klassieke diplomatieke bedrijf stellen. Wanneer geeft men prioriteit aan de humanitaire en wanneer aan de militair-strategische invalshoek van een problematiek? Moet men vasthouden aan de regionale groepen (westerse, Afrikaanse, Aziatische) binnen de klassieke ontwapeningsfora? In het geval van de landmijnen belette deze indeling enige vooruitgang gezien in deze groepen gestreefd werd naar een consensus op het laagste gezamenlijke niveau. Hoe kunnen, zoals in Oslo, de NGO's, de civiele samenleving een substantiële plaats krijgen in internationale onderhandelingsfora? Hoe kan de expertise en terreinkennis van veel NGO's door de dikwijls onderbezette ministeries beter aangewend worden?

Hoe moet het verder na Ottawa?

Eens het verdrag in Ottawa getekend is, komt het erop aan dat zo vlug mogelijk 40 staten het verdrag ratificeren, zodat het in werking kan treden voor het jaar 2000. De vredesbeweging gaat ervan uit dat België tot die eerste groep staten behoort. De moeilijkheden met de ratificatie van het Verdrag op bepaalde conventionele wapens van 1980 leren dat het niet overbodig is de vlugge opeenvolging van alle stappen in de ratificatieprocedure nauwkeurig in het oog te houden.

Het lijkt ons cruciaal dat de Belgische regering van de ondertekening van dit landmijnenverdrag een belangrijke clausule en discussieonderwerp maakt in de bilaterale relaties met diverse staten. Rwanda, Burundi en Congo-Brazaville hebben de 'Verklaring van Brussel' ondertekend, maar ze namen niet aan de onderhandelingen in Oslo deel. Dat bijzonder verontrustende feit is een belangrijk element voor het Belgische Centraal-Afrikabeleid. Ook Kenia was niet aanwezig in Oslo. Bij Kenia aandringen op ondertekening van het verdrag kan tegelijk een hefboom zijn om duidelijkheid te krijgen over de berichten dat de FN-wapenfabriek in Eldoret anti-persoonsmijnen produceert of kan produceren. Ook naar diverse Centraal- en Oost-Europese landen moeten inspanningen gedaan worden om hen tot dit verdrag te bewegen. Ook in multilaterale onderhandelingsfora, zoals de Conferentie van Lomé en IMF en Wereldbank, kunnen clausules m.b.t. het naleven van het verbod op anti-persoonsmijnen ingebouwd worden.

Verder blijft er de gigantische taak inzake ontmijning. Naast de 100 miljoen mijnen die uitgestrooid liggen in diverse (ex-)conflictregio's, liggen er ongeveer 100 miljoen in militaire stocks. Het verdrag voorziet dat een land de hulp van andere landen kan inroepen om de mijnenvelden op te ruimen. Op dit moment is de vraag aan België tot bijstand bij mijnruimingvrij bescheiden, maar de taak inzake ontmijning overal ter wereld is gigantisch. Daarom stellen wij voor dat de Belgische ambassade in een aantal landen op actieve wijze kenbaar maakt wat de mogelijkheden van Belgische assistentie zijn. De DOVO, de ontmijningsdienst van het leger, zou van het uitsturen van ontmijningsinstructeurs naar (vroegere) conflictregio's een prioritaire taak kunnen maken, evenwaardig aan het opruimen van explosieven uit de eerste en tweede wereldoorlog in eigen land en het onschadelijk maken van

door terroristen geplaatste explosieven. Defensie zou in dat verband een meerjarenplan kunnen uitwerken voor de opleiding van een extra-aantal gespecialiseerde instructeurs voor humanitaire ontmijning. Met deze elementen kan de Belgische regering haar inspanningen inzake ontmijning opvoeren.

Ten slotte kijkt Pax Christi nu al vooruit naar een landmijnenbeleid-post-Ottawa. Wij dringen aan op een periodieke, gezamenlijke beleidsnota van de departementen buitenlandse zaken, defensie en ontwikkelingssamenwerking. De bespreking in het parlement van zo'n periodieke beleidsnota kan voor de drie departementen én voor het parlement een voortdurende stimulans zijn om nà de ondertekening van het verdrag in Ottawa in december de aandacht inzake antipersoonsmijnen niet te laten verslappen en verder concrete initiatieven uit te werken.

Bibliografie

De Vrieze Franklin (red.), *Het Wapen van de lafaards. Waarom de landmijnen de wereld uit moeten*, Uitgave Vlaamse Vredesweek, 1994, 112 p.

De Vrieze Franklin, *De snelweg naar een volledig verbod op anti-persoonsmijnen*, in: Noord-Zuid Cahier Gewelddadig conflict en wapenhandel, september 1997, p. 123-136.

Human Rights Watch, *Landmines. A Deadly Legacy*, New York, 1993, 510 p.

Roberts Shawn and Williams Jody, *After the guns fall silent. The enduring legacy of landmines*, Washington D.C., Vietnam Veterans of America Foundation, 1995, 554 p. + summary, 58 p.

Stevens Bart en De Vrieze Franklin, *Landmijnen: opruimen en vernietigen. Met suggesties voor een actiever Belgisch beleid*, Pax Christi Publicatie, maart 1997, 32 p.

Verschraegen Joeri, *Een verkenning van het landmijnendebat met bijzondere aandacht voor de discussie in de Belgische politiek. Scriptie voor het behalen van de graad van licentiaat in de Politieke Wetenschappen*, promotor Rik Coolsaet, Universiteit Gent, juni 1997, 230 p.