

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2375

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2021

Ik schrijf u naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken om de Kamer schriftelijk te informeren over de opstelling en gedragingen van Azerbeidzjan in het conflict met Armenië. U vroeg mij eveneens aan te geven wat de mogelijkheden zijn om de positie van Azerbeidzjan in het Oostelijk Partnerschap en andere relaties met dat land te bevriezen of te beëindigen, zolang er geen significante verbetering optreedt in de houding en het gedrag van Azerbeidzjan. Omdat het voor de beantwoording relevant is, zal ik in deze brief kort de context van het conflict uiteenzetten en het Nederlands beleid nader toelichten.

Het conflict tussen Azerbeidzjan en Armenië is bijzonder complex, en de historische wortelen ervan gaan ver terug in de tijd. Recenter, begin jaren '90, voerden de landen een hevige oorlog, waarna het gebied Nagorno-Karabach en zeven omliggende provincies van Azerbeidzjan onder controle van Armenië kwamen. Circa een miljoen mensen verliet huis en haard voor het geweld, waaronder ruim 680.000 mensen die zich noodgedwongen elders vestigden in Azerbeidzjan.¹ Door de decennia heen is veel gebeurd, beide partijen ervaren een opeenstapeling aan grieven en verschillende generaties zijn belast met dit conflict. Beide zijden hebben zeer uiteenlopende en vaak tegenovergestelde visies. Het conflict raakt aan twee principes van de Helsinki Akkoorden; waar Azerbeidzjan zich beroept op de territoriale integriteit, verwijst Armenië naar het recht op zelfbeschikking van volkeren. Deze akkoorden uit 1975, die ook door Nederland zijn onderschreven, omvatten een tiental principes, inclusief zich onthouden van de dreiging of het gebruik van geweld, territoriale integriteit van staten, zelfbeschikking van volkeren en vreedzame geschillenbeslechting. De internationale gemeenschap streeft, met inachtneming van de uitgangspunten van de Helsinki Akkoorden, naar een vreedzame en duurzame oplossing voor het conflict. Met

¹ Publicatie UNHCR 1996, <https://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b5583fd4/unhcr-publication-cis-conference-displacement-cis-conflicts-caucasus.htm>.

betrokkenheid van de internationale gemeenschap werd in 1992 een bemiddelingsmechanisme opgezet: de huidige OVSE Minsk Group. In 1993 nam de VN Veiligheidsraad vier resoluties aan over dit conflict.² Sinds 1995 wordt de OVSE Minsk Groep geleid door de drie covoorzitters: de VS, Rusland en Frankrijk. Rond 2007 was men dichtbij een oplossing onder de zogeheten Madrid principes maar helaas mislukte dit toch. In de daaropvolgende jaren bleek het niet mogelijk voor de landen om nader tot elkaar te komen.

Ook vandaag blijven de ontwikkelingen in en rond Nagorno-Karabach de aandacht houden van de internationale gemeenschap en in het bijzonder van de covoorzitters van de Minsk Groep. Na 44 dagen van hevig geweld en naar schatting zeker 6.500 verloren levens, kwam in november 2020, door bemiddeling van Rusland, een trilaterale verklaring tussen Armenië, Azerbeidzjan en Rusland tot stand. Het staakt-het-vuren was een positieve en welkome ontwikkeling, waartoe ook Nederland meermaals had opgeroepen. De situatie blijft evenwel gespannen, zoals recentelijk over de (nieuwe) grens tussen Armenië en Azerbeidzjan. Er is nog geen definitieve oplossing voor de toekomst van Nagorno-Karabach. Ook de vele landmijnen eisen nog regelmatig slachtoffers. Daarom blijven de covoorzitters van de Minsk Groep zich inspannen om via onderhandelingen tot duurzame vrede te komen. Rusland vervult een grote rol als direct betrokkene bij de trilaterale verklaring van november 2020, met als direct gevolg de aanwezigheid van Russische vreedstroepen in het gebied. Op 13 april publiceerden de Minsk Groep covoorzitters een verklaring waar zij ingingen op de voortgang van de implementatie van de afspraken uit de trilaterale verklaring van november 2020.³

Gedurende het gehele conflict heeft Nederland, net als het overgrote deel van de internationale gemeenschap en de gehele Europese Unie, geen kant gekozen in dit conflict. Het Nederlandse beleid is volledig in lijn met dat van de EU, en heeft als kern: dit conflict moet op vreedzame wijze aan de onderhandelingstafel beslecht worden. Alleen een diplomatieke oplossing is een duurzame oplossing. Het uitblijven daarvan vergroot het risico op geweldsuitbraken en oorlog. Voor deze diplomatieke oplossing zijn, en blijven, de beide landen alsook de Minsk Groep covoorzitters aanzet. De EU, en dus ook Nederland, blijft dit bemiddelingsmechanisme steunen; het biedt nog altijd de grootste kans op vrede. Het is daarbij van groot belang dat de internationale gemeenschap geen acties onderneemt die het werk van de Minsk Groep nog moeilijker maken. Ook uw Kamer heeft in motie van het lid Van der Graaf c.s.⁴ zich uitgesproken over de noodzaak tot een definitieve oplossing van het conflict, één die de bevolking van het gebied voldoende veiligheid biedt en leidt tot vrede. Dit sluit volledig aan bij het huidige EU- en Nederlandse beleid. Dit EU-beleid

² Resoluties 882, 853, 874 en 884.

³ Verklaring: <https://www.osce.org/minsk-group/483416>;

In deze Minsk Groep verklaring wordt met voldoening gesproken over zaken waar met de betrokken partijen vooruitgang is geboekt: de consolidatie van het staakt-het-vuren, de uitwisseling van de stoffelijke overschotten, de humanitaire bijstand en de besprekingen over het openen van transport- en communicatiekanalen. Tegelijkertijd wijzen de covoorzitters ook naar een aantal punten waarop aanvullende inspanningen noodzakelijk zijn, zoals de terugkeer van de resterende gevangenen, overeenkomstig het internationaal recht. De Minsk Groep covoorzitters stellen voorts dat verdere inspanningen nodig zijn met betrekking tot de uitwisseling van informatie over de mijnenvelden. Ook stellen de covoorzitters dat er werk gemaakt moet worden van de opheffing van beperkingen op de toegang tot Nagorno-Karabach voor o.a. internationale humanitaire organisaties, het beschermen van cultureel en religieus erfgoed, en het ontwikkelen van samenwerking tussen gemeenschappen, people-to-people contacten en verzoenende maatregelen.

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1630.

ten aanzien van het conflict is o.a. Uiteengezet in de verklaring van Hoge Vertegenwoordiger Borrell van 19 november 2020.⁵

Uit bovenstaande vloeit voort dat naar de mening van de regering de beste manier voor Nederland om constructief bij te dragen aan een duurzame oplossing van dit conflict is gelegen in eensgezind internationaal optreden. Daarbij zal Nederland in het overleg hierover binnen m.n. EU en OVSE actief participeren om ervoor te zorgen dat betrokkenen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden, zoals Nederland ook op politiek niveau de afgelopen maanden al bij verscheidenen gelegenheden heeft gedaan. Zo is van groot belang dat het internationaal recht wordt gerespecteerd. Staten zijn onder internationaal recht verplicht krijgsgevangenen na het staken van de vijandelijkheden onverwijd in vrijheid te stellen en te repatriëren. Het feit dat er nog steeds Armenen in hechtenis zitten in Azerbeidzjan is daarom bijzonder problematisch. Daar spreken zowel de EU als Nederland Azerbeidzjan op aan. In dit kader kwam er op 12 juni, na bemiddeling door de EU, de VS en het OVSE-voorzitterschap, een deal tot stand waarbij Azerbeidzjan 15 gevangenen overdroeg aan Armenië, en Armenië ontzinningskaarten overdroeg aan Azerbeidzjan. Dit bewijst het belang van een evenwichtige benadering en het openhouden van dialoog; hierdoor kan je (kleine) stappen vooruit zetten. Nederland en de EU zullen blijven oproepen tot volledige vrijlating van alle gevangenen.

Het kabinet volgt de ontwikkelingen omtrent het conflict nauwgezet. Stabiliteit en veiligheid aan de grenzen van de EU is immers van direct belang voor Nederland en de EU. Dit doet het kabinet naar vermogen; daarbij helpt het dat Nederland sinds de zomer van 2020 een ambassadeur heeft in Jerevan. In Bakoe is sinds 2009 al een Nederlandse ambassade. De informatie van deze posten stelt Nederland in staat actief te participeren in het multilaterale overleg binnen de EU, OVSE, Raad van Europa en VN. Daarnaast is er regelmatig contact met andere betrokkenen zoals het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) en non-gouvernementele organisaties, maar bijv. Ook met familieleden van personen die vermist worden of gevangenen zitten in Azerbeidzjan, en met verschillende onafhankelijke experts. Gezien de lange historie, grote complexiteit, en hoeveelheid desinformatie is hun diepgaande kennis en onafhankelijke blik van grote waarde. Vanzelfsprekend heeft Nederland ook regelmatig contact met de covoorzitters van de Minsk Groep en neemt het kabinet kennis van rapporten van derden, publieke uitlatingen en acties van betrokkenen. Sommige van deze acties dragen bij aan «vijanddenken» en zijn niet behulpzaam in het streven naar vrede. Ik wijs hier bijvoorbeeld op het museum dat is gewijd aan de tweede Karabach-oorlog in Azerbeidzjan. Ook op sociale media is er veel retoriek over en weer die de toenadering tussen beide landen en bevolkingen bemoeilijkt. Daarnaast zijn er berichten over schade aan belangrijk cultureel en religieus erfgoed in de regio, waarvan beide landen elkaar beschuldigen. De EU onderstreept het belang dat dit erfgoed moet worden beschermd, en stelt dat er zo snel mogelijk een UNESCO missie moet komen die de status ervan in kaart brengt.

Over de opstelling en gedragingen van de landen ten tijde van de oorlog zijn verschillende rapporten verschenen, onder andere van Human Rights Watch en Amnesty International. In deze rapporten worden zowel Azerbeidzjan als Armenië beschuldigd van mogelijke oorlogsmisdaden. Nederland blijft daarom, in lijn met de gewijzigde motie van de leden

⁵ Nagorno-Karabach: verklaring van de hoge vertegenwoordiger namens de Europese Unie (19 nov) <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/11/19/nagorno-karabakh-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>.

Omtzigt en Van Helvert (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2228) pleiten voor internationaal en onafhankelijk onderzoek naar de gebeurtenissen. De geschiedenis leert dat waarheidsvinding van groot belang is voor de verwerking van het leed dat oorlog veroorzaakt. Ook de EU stelt dat beschuldigingen van oorlogsmisdaden moeten worden onderzocht.

De EU als zodanig is geen lid van de OVSE Minsk Groep en is niet betrokken bij het trilaterale akkoord. De EU heeft echter wel een eigen rol; Toivo Klaar, de speciale vertegenwoordiger van de EU voor de Kaukasus, brengt regelmatig bezoeken aan de regio. De EU was actief betrokken bij de deal van 12 juni. Daarnaast heeft de EU voor leniging van humanitaire noden reeds een bedrag van 16.9 miljoen Euro beschikbaar gesteld, dat ten goede komt aan mensen die zijn getroffen door het conflict. De EU heeft de landen ook hulp aangeboden bij het afbakenen van de grenzen, en vertrouwenwekkende maatregelen.

U vroeg mij naar de mogelijkheden om de positie van Azerbeidzjan in het Oostelijk Partnerschap (OP) en andere relaties met dat land te bevriezen of te beëindigen. Zoals reeds toegelicht is het van belang dat Nederland en de EU de covoorzitters van de Minsk Groep in hun moeilijke werk blijven ondersteunen, ook conform motie van het lid Ploumen.⁶ Als Nederland in EU-verband zou pleiten voor het beëindigen van de positie van Azerbeidzjan in het OP, waarvan zowel Azerbeidzjan als Armenië deel uitmaken, dan zou dat betekenen dat Nederland een kant kiest in het conflict. Dat zou het werk van de covoorzitters alleen maar moeilijker maken. Ook alle overige EU lidstaten steunen een gebalanceerde benadering. Een eventueel pleidooi voor dergelijke maatregelen zou daarom op geen steun in de EU kunnen rekenen. Het is juist van belang om in dialoog te blijven met beide partijen, zoals de deal van 12 juni liet zien. In die dialoog gaat de EU kritische boodschappen niet uit de weg.

Ik wil eveneens onderstrepen dat het OP een belangrijk instrument is in de samenwerking met de landen in de nabuurschapsregio voor het bevorderen van o.a. Democratie, goed bestuur en de rechtstaat. Hierbij staat het conditionaliteitsprincipe centraal: hoe meer commitment en voortgang een land toont op deze onderwerpen, hoe meer er qua financiële en inhoudelijke steun van de EU mogelijk is. Het kabinet vindt dit principe zeer belangrijk. Verder is het van belang dat de bevolking de vruchten plukt van het partnerschap en dat wordt samengewerkt aan gezamenlijke uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, milieu en duurzaamheid.

De onderhandelingen tussen de EU en Azerbeidzjan over een nieuwe samenwerkingsovereenkomst zijn nog niet afgerond. Deze overeenkomst zal extra handvatten bieden om in dialoog te blijven, en prioriteiten als de rechtsstaat en mensenrechten omvatten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

⁶ Kamerstuk 35 570 V, nr. 42.