

Vergaderjaar 2007–2008

29 237

Afrika-beleid

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2008

Van 4 tot en met 7 februari jl. brachten wij een gezamenlijk bezoek aan Sudan. Tijdens dit bezoek werden Khartoem, Juba en Darfur aangedaan.

Doel van het bezoek

Nederland heeft momenteel een brede agenda in Sudan, die zowel het politieke proces, humanitaire hulp, wederopbouw, mogelijke deelname aan UNAMID en de mensenrechtensituatie en respect voor de internationale rechtsorde omvat. De gezamenlijke reis werd gemaakt in het kader van het geïntegreerd buitenlands beleid dat Nederland voert ten aanzien van fragiele staten als Sudan. Dit houdt in dat de verschillende instrumenten van buitenlands beleid zo coherent mogelijk worden ingezet om de situatie in het betrokken land te verbeteren.

Het bezoek stelde ons in staat om ter plekke kennis te nemen van de ontwikkelingen op politiek, humanitair en militair terrein. Voorts hebben wij het bezoek aangegrepen om in heldere taal onze zorgen kenbaar te maken over de situatie van de mensenrechten in Sudan en over het gebrek aan samenwerking van Sudan met het Internationaal Strafhof (ISH). Ten slotte was dit bezoek een logisch vervolg op de actie «Tot zover Darfur». Tijdens deze actie hebben wij expliciet onze betrokkenheid bij de situatie in Darfur getoond. Ons gezamenlijk bezoek aan Darfur heeft daaraan verder uiting gegeven.

Gesprekspartners

Tijdens het bezoek aan *Khartoem* werden gesprekken gevoerd met de volgende personen:

- President Bashir;
- Pagan Amun, minister voor kabinetszaken en tevens secretaris-generaal van de *Sudan People's Liberation Movement (SPLM)*;
- Ali Karti, vice-minister van Buitenlandse Zaken;

- Mini Minawi, Senior Presidentieel Assistent voor Darfur en protocollair de nummer vier van het land, afkomstig van de *Sudan Liberation Movement* (SLM);
- Rodolpho Adada, speciaal vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie en VN (UNAMID);
- Martin Luther Agwai, bevelhebber van de hybride AU/VN-vredesmacht in Darfur (UNAMID);
- Ashraf Qazi, speciaal vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN;
- Vertegenwoordigers van Sudanese mensenrechten NGO's;
- Vertegenwoordigers van in Sudan actieve internationale NGO's.

In *Juba* werden gesprekken gevoerd met:

- Salva Kiir, vice-president van Sudan en president van Zuid-Sudan;
- Luka Biong Deng, minister van Kabinetszaken;
- Benjamin Barnaba, minister van Internationale Samenwerking;
- Abdul Shafi, leider van een afsplitsing de *Sudan Liberation Movement* (SLM/Shafi);
- vertegenwoordigers van de VN-missie in Zuid-Sudan (UNMIS);
- In Zuid-Sudan werkzame Nederlanders.

In *Darfur* werd een bezoek gebracht aan het gebied Kebkabiya. Tevens werd gesproken met de UNAMID commandant ter plekke en met vertegenwoordigers van NGO's die activiteiten ondernemen op het gebied van irrigatie en vaccinatie en op het gebied van vrouwenrechten.

Bevindingen

Comprehensive Peace Agreement (CPA)

De CPA is het moeizaam uitonderhandelde vredesakkoord tussen Noord en Zuid-Sudan dat in 2005 werd ondertekend. De implementatie van dit akkoord stuitte in de laatste maanden van 2007 op dermate grote problemen dat de SPLM zich tijdelijk uit de eenheidsregering terugtrok. Het ging daarbij met name over de vraag hoe macht en welvaart tussen Noord en Zuid moeten worden verdeeld en hoe de veiligheid van de twee delen van Sudan afdoende kan worden gegarandeerd. Nadat op een aantal punten overeenstemming werd bereikt, keerde de SPLM op 27 december 2007 weer terug in de regering. Het organiseren van de census in april 2008, het houden van verkiezingen in 2009 en uiteindelijk het referendum in 2011 waarbij de bevolking zich kan uitspreken over de toekomst van Sudan (eenheid of twee aparte staten), zijn belangrijke elementen van de CPA. Nederland onderschrijft dat de CPA de ruggraat voor stabiliteit en vrede in Sudan is. Hoewel de situatie in Darfur alle aandacht verdient, mag het belang van de implementatie van de CPA niet uit het oog worden verloren. De problemen bij de implementatie van de CPA werden in Khartoem en in Juba uitvoerig besproken.

«Drie gebieden»

Het belangrijkste verschil van inzicht betreft nu hoe met de (olierijke) gebieden Abyei, Blue Nile en Zuid-Kordofan (ook wel de «drie gebieden» genoemd) moet worden omgegaan. Zo is het interim-bestuur voor Abyei nog steeds niet benoemd en gaat de ontplooiing van geïntegreerde militaire eenheden (*Joint Integrated Units*) in de «drie gebieden» nog steeds moeizaam. Deze gebieden mogen na de interim-periode door middel van een apart referendum zelf aangeven of zij bij Noord of Zuid willen horen.

Waar mogelijk wil Nederland, bijvoorbeeld als voorzitter van de werkgroep «drie gebieden» onder de *Assessment and Evaluation Committee*

(AEC), een constructieve rol spelen om dit proces te ondersteunen. Zo hebben wij technische ondersteuning aangeboden bij het ontwerpen van een olieverdelingsmechanisme. Daarnaast heeft Nederland steun aangeboden bij de training en uitrusting van de *Joint Integrated Units* (JIU's). Door de politieke gevoeligheid van het onderwerp zijn die mogelijkheden echter beperkt.

Census/verkiezingen

Nederland vindt de tijdige en adequate organisatie van de census, de verkiezingen en het referendum – samen met de verdelings- en veiligheidsvraagstukken – de belangrijkste uitdaging van de implementatie van de CPA. Wij hebben de overheid van Zuid-Sudan steun aangeboden bij projecten, van belang voor het verkiezingsproces in Zuid-Sudan. Daarnaast hebben wij de SPLM steun aangeboden bij de hervorming van de SPLM tot een volledig democratische politieke beweging.

Hoewel de implementatie van de CPA grote problemen kent, gaven zowel Noord (president Bashir en andere vertegenwoordigers van de *National Congress Party*), als Zuid (SPLM) aan te beseffen dat ze elkaar niet alleen nu nodig hebben, maar ook na het referendum in 2011 over de politieke toekomst van de afzonderlijke delen. Beide partijen zeiden dat zij op dit moment streven naar het bewaren van de eenheid in Sudan. Zij zullen zich de komende tijd vooral richten op vaststelling van de interne grenzen, de olieverdeling en veiligheid.

Wederopbouw

Volgens Salva Kiir moet Khartoem nu daadwerkelijk en op een zichtbare manier gaan investeren in de opbouw van het zuiden. Alleen zo kan in het zuiden de animo bij de bevolking voor eenheid groeien («make unity attractive»). Het Zuiden heeft zeer onder de oorlog te leiden gehad. Er moet nu geïnvesteerd worden in wederopbouw. Door de SPLM werd in dat verband ook gewezen op het belang van nieuwe toezeggingen tijdens het donoroverleg van het zogenaamde Sudan Consortium in april a.s. Wij hebben benadrukt dat Nederland gecommitteerd blijft aan het wederopbouwproces in Zuid-Sudan en dat onze bijdragen ten behoeve van het Sudan Consortium in voorbereiding zijn.

Darfur Peace Agreement (DPA)

Bijna twee jaar na de ondertekening van de DPA is de situatie in Darfur geenszins verbeterd. De veiligheidssituatie blijft zeer zorgwekkend. Aanvallen op burgers en dorpen gaan door zoals recente bombardementen door het regeringsleger laten zien. Daarnaast wordt geweld tegen de bevolking gebruikt door de Arabische milities (Janjaweed), bandieten en diverse rebellengroeperingen.

Humanitair

De humanitaire situatie is slecht en de aantallen ontheemden groeien nog steeds, mede door onrust in Tsjaad. Het werk van humanitaire organisaties wordt op vele manieren bemoeilijkt, onder meer door overvallen op hun auto's. Op het laatste moment heeft de Sudanese regering echter wel het moratorium verlengd, waarin de toegang van humanitaire organisaties tot Darfur is vastgelegd. Door de veiligheidssituatie is het onmogelijk om een start te maken met de uitvoering van wederopbouw en ontwikkeling.

De VN-coördinator voor humanitaire hulp, Amira Haq, sprak haar waardering uit voor de Nederlandse inzet als grote donor van humanitaire hulp en voor de constante druk die Nederland heeft uitgeoefend op de over-

heid om de humanitaire toegang te waarborgen. Alle gesprekspartners wezen op het belang van de start van de wederopbouw. Zodra er een allesomvattend vredesakkoord is gesloten, zullen snelle resultaten op het terrein van wederopbouw nodig zijn om de bevolking te laten zien dat er een hoopvol alternatief is. Nederland is een grote donor van humanitaire hulp en voorzitter van de donorgroep die het wederopbouwproces voor Darfur gaat coördineren (de zogenaamde *Core Coordinating Group*). Wij hebben in Darfur de aandacht gevestigd op een fonds dat voorziet in vroegtijdige wederopbouwactiviteiten, dat mede op Nederlands initiatief werd opgericht.

Politiek

Nederland is thans waarnemer bij het politieke proces dat moet leiden tot een vredesakkoord tussen alle betrokken partijen in Darfur. Wat Nederland betreft moeten vertegenwoordigers van de bevolking in Darfur en het maatschappelijk middenveld een plaats aan de onderhandelingstafel krijgen om het draagvlak voor een politieke oplossing te vergroten. Op het verzoek van één van de rebellenbewegingen om toekomstige vredesbesprekingen in Nederland te houden, is aangegeven dat Nederland dit alleen kan overwegen indien dit verzoek door de Afrikaanse Unie en de Verenigde Naties wordt gedaan en door alle betrokken partijen wordt ondersteund.

Alle gesprekspartners uitten hun bezorgdheid over de geringe voortgang in het politieke proces. Positief is echter, dat de SPLM het initiatief heeft genomen de sterk versplinterde rebellenbewegingen bij elkaar te brengen. Hierdoor heeft men nu te maken met vijf in plaats van twintig verschillende groeperingen. Dat laat echter onverlet dat deze groeperingen als de *Justice and Equality Movement* (JEM) en afsplitsingen van de *Sudan Liberation Army* (SLA) zich nog buiten het vredesproces houden. In Juba spraken wij met de leider van een afgesplitste factie van de *Sudan Liberation Movement* (SLM), Abdul Shafi. Hij gaf aan vooralsnog niets te zien in een plan van de AU en de VN om een vergadering van niet-ondertekenaars te organiseren. De enige ondertekenaar van het DPA, Mini Minawi, toonde zich verbitterd over de aandacht van de internationale gemeenschap voor de niet-ondertekenaars. Hij pleitte voor implementatie van het huidige DPA en een start van de wederopbouw.

UNAMID

De moeizame ontplooiing van de hybride AU/VN-vredesmacht voor Darfur (UNAMID) kwam tijdens vele gesprekken aan de orde. Nederland heeft aan de VN laten weten dat het de mogelijkheid en wenselijkheid van een bijdrage aan UNAMID onderzoekt. Ons bezoek aan Darfur stond mede in dat licht. Wij hebben bij president Bashir opgebracht dat de weigering van Scandinavische en Aziatische troepen door Sudan het hybride karakter (zowel VN, als AU) van de vredesmacht ondermijnt. Wij hebben gewezen op het belang van een effectieve missie. Dat moet ook tot uitdrukking komen in de samenstelling van de vredesmacht en een adequate bescherming van de militairen. UNAMID moet aanzienlijk effectiever kunnen zijn dan AMIS. President Bashir gaf aan dat eerst wordt getracht om de missie te vullen met de aangeboden Afrikaanse troepen. Als dat niet lukt, is Sudan bereid om niet-Afrikaanse troepen te accepteren. Sudan tekende daarbij aan dat het alleen kan instemmen met ondersteunende eenheden, niet met westerse gevechtstroepen. President Bashir en vice-minister van Buitenlandse Zaken, Ali Karti gaven aan dat een eventuele Nederlandse ondersteunende eenheid welkom zou zijn.

Met onder andere President Bashir werd gesproken over de obstakels als een verbod op nachtelijke vluchten, visumverlening, douane-afhandeling en de toewijzing van land voor bases die de Sudanese regering bij de ontplooiing van UNAMID lijkt op te werpen. Wij hebben aangedrongen op snelle ondertekening van een *Status of Forces Agreement* (SOFA), waarin een aantal van deze zaken geregeld wordt. Vice-minister Ali Karti gaf aan dat deze op 9 februari door speciaal vertegenwoordiger van UNAMID, Adada en de Sudanese regering getekend zou worden (hetgeen gebeurd is). UNAMID-vertegenwoordigers Adada en Agwai wezen er overigens op dat de trage ontplooiing van UNAMID niet alleen door Sudan veroorzaakt wordt. Zo had nog geen enkel land de noodzakelijke helikopters aangeboden.

Regionale dimensie

Tijdens ons bezoek kwam uiteraard ook de situatie in Tsjaad aan de orde. Er bestonden bij de gesprekspartners veel zorgen over de instabiliteit in Tsjaad en de relatie daarvan met de situatie in Darfur. In een aparte brief is de Kamer op 14 februari geïnformeerd over de situatie in Tsjaad.

Mensenrechten en internationale rechtsorde

In onze gesprekken met vertegenwoordigers van diverse Sudanese mensenrechtenorganisaties werd bevestigd dat nog altijd op grote schaal mensenrechtenschendingen plaatsvinden in Sudan, vooral de willekeurige arrestaties van leden van de oppositie, schendingen van het recht op vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting. We hebben daarover indringend met president Bashir en andere regeringsvertegenwoordigers gesproken. De vice-minister erkende dat er nog een lange weg te gaan is, maar benadrukte dat er politieke wil bestaat om de aanbevelingen van de Mensenrechtenraad uit te voeren. Hij stelde voor om vanuit Nederland een expertmissie naar Sudan te sturen voor nader bilateraal overleg over de mensenrechtensituatie in Sudan, inclusief concrete gevallen. President Bashir stemde met een dergelijke missie in. We zullen deze missie voorbereiden en naar Khartoem sturen om te bespreken hoe de mensenrechtensituatie concreet kan worden verbeterd

ISH

Aan president Bashir hebben wij expliciet gevraagd om mee te werken met het ISH en aan de uitlevering van de twee aangeklaagden. President Bashir antwoordde hierop dat niet te zullen doen, omdat Sudan het ISH als een politieke organisatie ziet. Over dit onderwerp werd geen overeenstemming bereikt.

Defensie-attaché

Van vice-minister Ali Karti van Buitenlandse Zaken hebben we de toezegging gekregen dat een Nederlandse defensieattaché welkom is en dat hem derhalve een visum zal worden verleend.

Samenvatting

Ons bezoek stond in het teken van kritische samenwerking, waarbij voor Nederland een aantal belangrijke doelen gerealiseerd moest worden. Leidende gedachte daarbij was hoe het lot van de bevolking van Sudan kan worden verbeterd. Wij hebben aangedrongen op een meer constructieve houding van de Sudanese regering ten aanzien van spoedige en effectieve ontplooiing van UNAMID, inclusief het accepteren van meer niet-Afrikaanse troepen. Het Nederlandse voornemen om de mogelijkheid en wenselijkheid van een bijdrage aan UNAMID te onderzoeken werd verwelkomd. Er werd door ons uitgebreid stil gestaan bij de mensenrechten en het gebrek aan samenwerking met het ISH. Bezien zal worden

op welke manier Nederland de implementatie van de CPA met concrete activiteiten kan ondersteunen, onder meer ten aanzien van de vraagstukken van verdeling van macht en welvaart en ten aanzien van de organisatie van census, verkiezingen en referendum in Sudan. Met de VN wordt verder onderzocht hoe wij de ontplooiing van de geïntegreerde eenheden kunnen steunen, waardoor de stabiliteit in het grensgebied en de olieregio's verbeterd wordt. Nederland steunt de wederopbouwactiviteiten in Zuid-Sudan en zal een donorconferentie voor Darfur organiseren als een allesomvattend vredesakkoord wordt getekend.

Afgesproken is om in juni de dialoog met de Sudanese regering voort te zetten door middel van bilaterale consultaties.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders