

Vergaderjaar 2008–2009

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Nr. 908

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2009

Zoals toegezegd tijdens het AO RAZEB van 23 april jl. (Kamerstuk 21501-02, nr. 902) informeer ik uw Kamer door middel van deze brief over het beleid van de Nederlandse regering ten aanzien van Birma en over mogelijkheden de effectiviteit van dit beleid te vergroten.

Samenvatting

Met de democratie en mensenrechten in Birma is het onveranderd slecht gesteld. De Birmese junta is niet bereid om democratische hervormingen door te voeren in het licht van de verkiezingen in 2010 en de mensenrechten worden nog steeds in ernstige mate geschonden. De strenge straffen tegen opposanten van het regime, de recente ontwikkelingen rond Daw Aung San Suu Kyi en de aanvallen van het Birmese leger op een Karen vluchtelingenkamp bewijzen eens te meer dat de regering zich niets gelegen laat liggen aan sancties en buitenlandse druk, of die nu komt van westerse danwel Aziatische landen. Integendeel, de machthebbers graven zich juist dieper in in hun stellingname en isolement.

Eind april jl. is het Europese sanctieregime jegens Birma, met instemming van Nederland, met twaalf maanden verlengd. Naar het oordeel van de EU dient de druk op Birma gehandhaafd te blijven. Tegelijkertijd acht de EU het noodzakelijk de dialoog met Aziatische landen over Birma voort te zetten en hen aan te zetten tot een krachtiger stellingname tegen het Birmese bewind.

Nederland is in overleg met andere landen binnen de EU over mogelijkheden om naast sancties en verdere diplomatieke druk, ook meer aandacht te geven aan capaciteitsopbouw en ondersteuning van het maatschappelijk middenveld. Dit vanuit de gedachte dat veranderingen in Birma vooral van binnenuit zullen moeten komen en versterking van dat maatschappelijk middenveld, door middel van educatie, informatie, alsmede de verbetering van levensomstandigheden, dit proces kan ondersteunen.

Achtergrond

Sinds de onafhankelijkheid in 1948 heeft Birma slechts kort een democratisch bestuur gekend. In 1962 maakte een staatsgreep daaraan een eind en begon een lange periode van militaire dictatuur. Uit groeiende onvrede over het repressieve militaire bewind en de verslechterende economische situatie gingen in 1987 studenten de straat op. In 1988 werd daartegen op hardhandige wijze door het leger ingegrepen en hernam de junta de controle over het land.

In 1989 werden door de machthebbers algemene verkiezingen in het vooruitzicht gesteld, en werd de naam van het land gewijzigd in Myanmar, een aanduiding die door de oppositie en de EU niet wordt erkend. De «National League for Democracy» (NLD), de oppositiepartij die wordt geleid door Aung San Suu Kyi (die op dat moment al onder huisarrest was geplaatst), behaalde tijdens de verkiezingen van 1990 met 82% van de stemmen een grote overwinning. De junta weigerde de verkiezingsuitslag echter te accepteren en regeert sindsdien met straffe hand.

EU-sanctiebeleid

Gezien de wrede onderdrukking van de protesten en het niet respecteren van de verkiezingsuitslag besloot de EU in 1990 een wapenembargo tegen Birma af te kondigen. Omdat democratische hervormingen uitbleven en vanwege de voortdurende mensenrechtenschendingen, werden in 1996 nieuwe EU-sancties tegen Birma ingesteld, vastgelegd in een Gemeenschappelijk Standpunt.

De sancties zijn in de loop der jaren bij gebreke van enigerlei vooruitgang verder aangescherpt; de meest recente aanleiding voor nieuwe sanctie-maatregelen zijds de EU vormde het brute optreden van de militaire machthebbers tegen vreedzame monniken en demonstranten in september 2007 (Saffron Revolution). Het sanctieregime omvat inmiddels een wapenembargo, visabeperkingen en de bevrozing van financiële middelen van leden van het regime en personen die daar nauw aan verbonden zijn. Daarenboven is het voor Europese bedrijven niet langer toegestaan zaken te doen met Birmese bedrijven die werkzaam zijn in de hout- en edelmetalensector of zich bezighouden met de exploitatie van mineralen. Verder zijn niet-humanitaire hulpprogramma's en ontwikkelingssteun, met uitzondering van belangrijke hulpsterreinen zoals gezondheid, onderwijs, milieu, armoedebestrijding en mensenrechten, aan banden gelegd en brengen Europese hoogwaardigheidsbekleders geen officiële bezoeken aan Birma.

Dialog

Het EU-beleid ten aanzien van Birma strekt echter verder dan sancties alleen. De EU tracht ook een dialoog te zoeken met de Birmese machthebbers. Tijdens de recente ASEM-bijeenkomst van ministers van Buitelandse Zaken in Hanoi (25–26 mei jl.) vond voor de eerste keer een EU-Trojka met de Birmese afgevaardigde plaats. Voorts heeft de EU in november 2007 een speciale gezant voor Birma benoemd, de Italiaan Fassino, die regelmatig de buurlanden van Birma bezoekt om daar steun te genereren voor een gezamenlijke boodschap in de richting van het Birmese regime. Helaas is het hem door de Birmese regering vooralsnog niet toegestaan Birma zelf te bezoeken.

Het is van groot belang dat ook de dialoog met de buurlanden van Birma (China, India en de ASEAN-landen) verder wordt geïntensiveerd om deze landen te bewegen actiever stelling te nemen tegenover Birma. Dat de regering in Nay Pyi Daw (de nieuwe hoofdstad van Birma) gevoelig is

voor kritiek uit de eigen regio bleek recent nog toen onder andere Thailand, de huidige voorzitter van de regionale organisatie ASEAN, de arrestatie van Aung San Suu Kyi in niet mis te verstane bewoordingen veroordeelde en de Birmese junta daar getergd op reageerde. Ook bilateraal blijft Nederland de Aziatische (buur)landen aanmoedigen om zich kritischer tegenover Birma op te stellen.

De diplomatieke initiatieven en activiteiten van de EU, waaronder die van de speciale gezant Fassino, vinden in nauwe afstemming plaats met de inspanningen van de SGVN. De VN-Veilighedsraad heeft zich overigens tot op heden niet actief over de kwestie Birma gebogen. Belangrijkste reden daarvoor is dat Rusland en China de problemen in dat land beschouwen als een binnenlandse aangelegenheid, die zich derhalve niet leent voor bespreking in de Veiligheidsraad.

Mensenrechten

De Algemene Vergadering van de VN neemt jaarlijks een resolutie aan waarin de mensenrechtensituatie in Birma wordt bekritiseerd. De meest recente is resolutie 63/245 van 23 januari 2009.

Sinds 1992 worden ook jaarlijks in de VN-Mensenrechtenraad kritische resoluties over Birma aanvaard. Meest recentelijk resolutie L.28, aangenomen tijdens de tiende sessie van de VN-Mensenrechtenraad op 20 maart 2009. Nederland zal tijdens de elfde sessie van de Mensenrechtenraad, van 2 tot en met 19 juni, een door het Verenigd Koninkrijk ingediende resolutie, waarin de aanhoudende mensenrechtenschendingen scherp worden veroordeeld, actief steunen. Nederland zal daarnaast ook zelf via een nationale verklaring expliciet aandacht vragen voor de mensenrechtensituatie in Birma, inclusief de noodzaak tot vrijlating van de ca. 2000 politieke gevangenen.

Nederland draagt voorts 350 000 euro per jaar bij aan mensenrechtenprojecten ten behoeve van Birmese groepen in Thailand en Birma. Deze projecten richten zich onder meer op de bestrijding van straffeloosheid, het bieden van assistentie aan (voormalig) politiek gevangenen in Birma en het documenteren van de mensenrechtensituatie in Birma.

Hulpverlening

Op 3 mei jl. was het precies één jaar geleden dat de cycloon Nargis de Irrawaddy-delta in zuidelijk Birma trof en vele slachtoffers maakte. Na aanvankelijke tegenwerking van de Birmese autoriteiten kwam een omvangrijke internationale hulpactie op gang om verbetering te brengen in de erbarmelijke omstandigheden waarin de Birmezen na de ramp kwamen te verkeren. Het afgelopen jaar is door de internationale gemeenschap grootschalige humanitaire hulp aan de delta verleend, ter waarde van USD 309 miljoen (65% van de vereiste 477 miljoen USD in het UN Revised Appeal) Bron: VN update Myanmar van 25 februari 2009. Nederland behoorde tot de grotere donoren met een bijdrage van 10 miljoen Euro. Nederland, dat geen ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Birma onderhoudt, doneerde het afgelopen jaar tevens 2 miljoen Euro aan het zogenaamde Three Diseases Fonds, ter bestrijding van TBC, Malaria en Hiv/Aids in Birma.

Zowel in de door de cycloon Nargis getroffen delta, als in andere delen van het land, blijven de levensomstandigheden voor de bevolking zorgwekkend. De donorgemeenschap is terughoudend met de verstrekking van hulp gelden. Hier speelt onder meer het gebrek aan transparantie een voorname rol. Toch blijkt uit de praktische ervaring van sommige donoren dat het wel mogelijk is hulpprojecten te financieren, in samenwerking met lokale ngo's en/of lagere overheden. Hoewel de hoop was dat de openingen die door de Birmese overheid sinds Nargis zijn geboden voor

hulp aan de zuidelijke regio, zich zouden uitbreiden naar de overige gebieden in Birma, is dit slechts beperkt het geval geweest.

Effectiviteit beleid

Het sanctiebeleid van de EU, net als dat van de VS, heeft tot op heden helaas niet geleid tot een wijziging in de opstelling van de Birmese regering. Tezelfdertijd werpt ook het meer op samenwerking en engagement gerichte beleid van de Aziatische buurlanden van Birma weinig positieve vruchten af, evenals de inspanningen van de SGVN en diens speciale gezant Gambari. Het regime is onvermurwbaar en zit stevig in het zadel; de binnenlandse oppositie is gemarginaliseerd en de voortekenen wijzen er nu al op dat de verkiezingen in 2010 niet democratisch zullen verlopen.

De mogelijkheden voor effectieve beïnvloeding van het regime zullen onder ongewijzigde omstandigheden ook in de toekomst beperkt zijn. De machtsbasis van de generaals wordt gevormd door een omvangrijk militair apparaat en een goed ingevoerde inlichtingendienst. Ondanks de economische crisis beschikt het regime bovendien over voldoende fondsen om zich staande te houden en het leger te financieren; zo neemt de handel met de buurlanden, in het bijzonder China, gestaag toe. Het welzijn van de bevolking moet het derhalve afleggen tegen de wens tot machtsbehoud bij de generaals, waarvan er velen overtuigd zijn dat democratie zal leiden tot desintegratie van het land.

Het huidige sanctieregime biedt het Birmese regime helaas veel uitwijkmogelijkheden. Handelsstromen met het westen, toch al relatief gering in omvang in vergelijking met die tussen Birma en de eigen regio, verplaatsen zich eenvoudig naar de buurlanden, in het bijzonder Thailand en China. Evenzo kunnen financiële tegoeden van de Birmese junta eenvoudig worden overgeheveld naar andere dan Europese rekeningen.

Voorstellen voor engagement

Hoewel de sancties dus nog niet het optimale effect opleveren, is de regering van oordeel dat het sanctieregime bij gebreke van enigerlei verbetering van de situatie, gehandhaafd moet blijven. Versoepeling van deze maatregelen zou, gezien de huidige situatie in Birma, een verkeerd signaal afgeven. Wel valt te overwegen dit sanctiepakket aan te vullen met een beleid gericht op versterking van de positie van het Birmese maatschappelijk middenveld dat zich thans internationaal geïsoleerd voelt. De gedachte hierachter is dat de veranderingen in Birma uiteindelijk vooral van binnenuit zullen moeten komen en het Birmese regime in dat kader meer te duchten heeft van een opener en zich ontwikkelende samenleving dan van enkel isolement en sancties.

Gezien de standvastigheid van het militaire regime en de afwezigheid van een substantieel liberaal geluid binnen de rangen van het leger is de kans op snelle overgang naar een democratie klein. Een geleidelijk proces, waarbij het regime – onder internationale druk en via een assertievere samenleving – langzaam aan macht inboet, lijkt waarschijnlijker. In dat licht is versterking van de positie van het maatschappelijk middenveld in Birma als hierboven geschetst, van belang.

In concreto valt daarbij in eerste instantie te denken aan ondersteuning van verdere (EU-)hulpprogramma's in de Irrawaddy-delta, in aansluiting op de positieve resultaten die in de post-Nargis fase zijn geboekt. Dit kan bijdragen aan een verdere versterking van lokale structuren en maatschappelijke organisaties. De laatste jaren zijn ook diverse lokale ngo's

ontstaan die plaatselijk of regionaal activiteiten ontplooiën, gericht op o.a. onderwijs, milieubescherming, water en sanitatie.

Een aantal oppositiegroepen heeft aangegeven te willen participeren in de komende landelijke verkiezingen, omdat men hoopt – ondanks de vele tekortkomingen die deze verkiezingen zullen kenmerken – op lokaal niveau invloed te winnen en die bij toekomstige verkiezingen verder uit te breiden. Dergelijke initiatieven van Birmese burgers, die verandering van binnenuit willen bewerkstelligen, verdienen steun. Dit is met name een taak voor de EU, die daarvoor budget en capaciteit heeft. Nederland ondersteunt op kleine schaal gelijksoortige initiatieven vanuit het Mensenrechtenfonds.

Nederland beoogt de EU, die de grootste donor is in Birma, te bewegen meer financiële ondersteuning te geven aan projecten die lange-termijn veranderingen pogen te ondersteunen. Wat Nederland daarnaast kan doen, is het ondersteunen van positieve trends zoals het faciliteren van bijvoorbeeld Birmese studenten via beurzen of van etnische groepen die buiten het eigen land ervaring willen opdoen.

Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

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