

Vergaderjaar 2009–2010

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2010

Graag bied ik u hierbij een brief over Somalië aan, waarin ik een overweging zal geven naar aanleiding van het verzoek in de brief van het *Transitional Federal Parliament* van Somalië aan de Tweede Kamer. Hiermee kom ik tegemoet aan het schriftelijk verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 28 december jl. (kenmerk 2009Z23 744/2009D66283). Daarnaast zal deze brief ingaan op de politieke ontwikkelingen, de veiligheidssituatie en de humanitaire situatie in Somalië, en op regionale ontwikkelingen.

Samenvatting en conclusie

De situatie in Somalië is vanuit elk perspectief somber en er is weinig hoop op verbetering op korte termijn. Aan de basis hiervan ligt het ontbreken van een breed gedragen politieke oplossing voor de conflicten die het land teisteren. Het Djibouti-proces is min of meer vastgelopen, vanwege een gebrek aan inclusiviteit. De gewapende oppositie lijkt voorlopig niet geïnteresseerd in aansluiting bij dit proces en de *Transitional Federal Government* (TFG) is te zwak om andere facties te overtuigen van de noodzaak om eraan deel te nemen.

Uiteindelijk is de kernvraag waar het gemeenschappelijk belang ligt van alle betrokken Somalische facties die door zeer verschillende motieven en belangen worden gedreven, variërend van de invloed van de clan, religieuze overtuiging, economisch gewin en politieke macht. Deze vraag zal door de Somalië's zelf moeten worden beantwoord, omdat het verleden uitwijst dat een van bovenaf opgelegde of van buitenaf aangeboden politieke oplossing niet werkt. Tot nu toe sneuvelden alle politieke processen op gebrek aan draagvlak in Somalië of op het ongecoördineerde optreden van externe actoren, die veelal een eigen agenda in Somalië nastreven en daarvoor lokale partners rekruteren. Dergelijke interventies zijn niet altijd ondersteunend aan het al zo moeizaam verlopende vredesproces en maken in die zin soms meer deel uit van het probleem dan van de oplossing.

Een regering die nauwelijks gezag heeft over het eigen grondgebied, onvoldoende wil bij een aantal rebellenbewegingen om mee te werken aan een politieke oplossing, de eigen agenda's van externe actoren in de regio en de beperkte aandacht en interventiecapaciteit van de internationale gemeenschap – het zijn alle factoren die het verbeteren van de situatie in Somalië de komende tijd tot een majeure uitdaging maken.

Transitional Federal Parliament: verzoek om steun

In de brief van het *Transitional Federal Parliament* (TFP) aan de voorzitter van het Nederlandse parlement d.d. 15 november jl., verzoekt het TFP om Nederlandse steun bij het stabiliseren van Somalië. In het bijzonder geeft het TFP aan een hechte bilaterale relatie op te willen bouwen met het Nederlandse parlement. Daarnaast verwijst het TFP naar een eerder gesprek tussen een delegatie van Somalische parlementariërs en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, waarin de wens is uitgesproken dat Somalië voor Nederland de status van partnerland krijgt, dat Nederland aan Somalië materiële en politieke steun geeft en dat de Tweede Kamer bijdraagt aan de capaciteitsopbouw van het Somalische parlement.

Uitbreiding van de lijst met partnerlanden met Somalië is momenteel niet aan de orde, omdat de bijzonder complexe situatie van dit land zich niet leent voor een reguliere ontwikkelingssamenwerkingsrelatie, ook niet in het kader van de zogenaamde profiel-2 landen. Omdat Somalië deel uitmaakt van de Hoorn van Afrika, één van de twee prioritaire regio's van Nederland in Afrika, is Nederland hoe dan ook nauw betrokken bij de situatie in Somalië.

Zo verleent Nederland op diverse manieren materiële en politieke steun aan Somalië, in lijn met de inspanningen die plaatsvinden in EU-verband. Deze inzet is erop gericht het Djibouti-proces tot een goed einde te brengen, Somalië te helpen stabiliseren en ontwikkelen, een bijdrage te leveren aan verlichting van de humanitaire nood, de dreiging tegen te gaan die uitgaat van piraterij, religieus extremisme en terrorisme, en de naleving van het internationaal recht en de mensenrechten te bevorderen. Op al deze facetten van de Nederlandse ondersteuning wordt in deze brief nader ingegaan. Nederland zal de inspanningen ten behoeve van Somalië ook dit jaar voortzetten. De Somalische problematiek wordt door Nederland nadrukkelijk gezien vanuit een regionaal perspectief en vanuit de overtuiging dat een coherente multilaterale aanpak in dit soort situaties de meest effectieve is: uiteraard met EU-partners, maar ook in VN-verband en waar mogelijk in samenwerking met de AU.

Wat betreft de samenwerking met en ondersteuning van het Somalische overgangsparlement zal Uw Kamer een eigen afweging willen maken.

Politieke ontwikkelingen

Het Djibouti-akkoord van 19 augustus 2008 voorziet in een transitieproces dat uiterlijk in augustus 2011 moet uitmonden in een nieuwe grondwet en een nieuwe, democratisch gekozen regering. Als onderdeel van het Djibouti-akkoord is het *Transitional Federal Parliament* (TFP) van Somalië begin 2009 uitgebreid van 275 naar 550 leden, om zo ook de oppositie, verenigd in de *Alliance for the Reliberation of Somalia* (ARS), aan boord te krijgen. Ook koos het vernieuwde en uitgebreide parlement Sheikh Sharif Sheikh Ahmed tot president.

De voorzichtige hoop die deze verkiezing gaf, is tot op heden vergeefs gebleken. Diverse groeperingen, zoals Al Shabaab en Hizbul Islam, blijven zich verzetten tegen het Djibouti-akkoord en blijven proberen de over-

gangsregering met geweld omver te werpen. Het lukt het TFP niet een opbouwende, samenbindende rol te spelen. De grote omvang komt het functioneren van het parlement niet ten goede. Het TFP, dat sinds begin 2009 in Mogadishu is gevestigd, komt vanwege de slechte veiligheidssituatie in de hoofdstad en gebrek aan salaris weinig bijeen. De TFP-leden verblijven in verband met deze onveiligheid grotendeels in het buitenland.

De *Transitional Federal Government* (TFG) boekt weinig concrete vooruitgang bij het vergroten van haar draagvlak en het betrekken van andere groepen bij het Djibouti-proces. Hoewel afspraken werden gemaakt om de samenwerking te bevorderen met bijvoorbeeld de regio Puntland, werden deze tot op heden niet geconcretiseerd. Voortdurende aanvallen door de gewapende oppositie, interne verdeeldheid en gebrek aan middelen en capaciteit blijven het effectief functioneren van de TFG in de weg staan. De overgangsregering is daardoor ook niet in staat gebleken om de bevolking te overtuigen van haar meerwaarde, bijvoorbeeld door het leveren van basisvoorzieningen.

De relaties tussen de TFG en Puntland, dat zichzelf als autonome regio binnen de Somalische federatie beschouwt, zijn precair. Ondanks het eerder genoemde akkoord en een aantal goede voornemens, werken de partijen vooralsnog onvoldoende samen. Onlangs heeft Ould-Abdallah, de speciale vertegenwoordiger van de SGVN voor Somalië, aangegeven te zullen bemiddelen. Een goede relatie tussen de TFG en Puntland is onontbeerlijk voor vrede en stabiliteit in Somalië.

In Somaliland, dat zichzelf in 1991 onafhankelijk verklaarde, liepen in september 2009 de spanningen op, nadat de presidentsverkiezingen wederom werden uitgesteld. Deze interne spanningen zijn afgenomen nadat de politieke partijen op 3 oktober 2009 een akkoord sloten. De situatie is echter verre van stabiel. Bovendien blijft er spanning bestaan tussen Puntland en Somaliland over de afbakening van de grens tussen beide gebieden.

De EU werkt aan een geïntegreerde aanpak van de problematiek in Somalië, waarin politieke, sociaal-economische, veiligheidsgerelateerde en humanitaire aspecten aan bod komen. Op politiek vlak zijn de inspanningen gericht op ondersteuning van de uitvoering van het Djibouti-akkoord. De Europese Commissie (EC) is de grootste donor in Somalië en draagt via diverse projecten bij aan het versterken van de overgangsinstellingen, zoals het TFP en de TFG. Hierbij wordt onder andere technische assistentie verleend gericht op capaciteitsopbouw. De TFG wordt bijvoorbeeld bij de uitoefening van haar transitietaken ondersteund, waaronder het ontwerpen van een nieuwe grondwet. Ook wordt financiering verleend aan de organisatie AWEPA (*Association of European Parliamentarians with Africa*) voor training van parlementariërs. Daarnaast ondersteunt de EC in Puntland en Somaliland de lokale autoriteiten door projecten op het gebied van lokaal bestuur en gedecentraliseerde dienstverlening, wetshandhaving en veiligheid. Ook steunt de EC projecten op het gebied van onderwijs, economische groei, gezondheidszorg en de ontwikkeling van *civil society* in Somalië. Veel projecten die de EC financiert, worden uitgevoerd door VN-organisaties zoals UNDP en door (I)-NGO's.

De Nederlandse inspanningen sluiten aan bij die van de EU. Zo worden met Nederlandse financiering ook in Somaliland parlementariërs en parlementaire staf getraind door AWEPA. Verder restaureert AWEPA met Nederlandse steun het parlamentsgebouw van het *House of Elders* in Somaliland. Ook heeft Nederland een algemene financiële bijdrage geleverd aan het *UNPolitical Office for Somalia* (UNPOS) ter ondersteuning

van het vredesproces in Somalië. Verder onderzoekt Nederland de mogelijkheden om met partners zorg te dragen voor de preventie van verdere conflicten.

Veiligheidssituatie

Interne conflicten

De veiligheidssituatie in Somalië is de afgelopen maanden slecht gebleven. In Mogadishu wordt veel gevochten en vinden met enige regelmaat aanslagen plaats gericht op de TFG, andere overgangsinstituten en de African Union Mission in Somalië (AMISOM). Zo werd op 3 december 2009 een zware zelfmoordaanslag in TFG-gebied gepleegd, waarbij vier Somalische ministers omkwamen. Er bestaan sterke aanwijzingen dat Al Shabaab achter de aanslag zat, hoewel deze radicaal-islamitische groepering de verantwoordelijkheid daarvoor tot nog toe niet heeft opgeëist. De TFG blijft slechts controle hebben over enkele districten in de hoofdstad Mogadishu.

Ook in andere delen van Zuid- en Centraal-Somalië hebben de afgelopen tijd zware gevechten plaatsgevonden, waardoor de machtsverhoudingen zijn verschoven. Al Shabaab heeft terrein veroverd op andere gewapende groeperingen. Al Shabaab lijkt zijn positie in Zuid- en Centraal-Somalië daarmee te consolideren, maar blijft weinig populair onder de Somalische bevolking. Ernstige mensenrechtenschendingen, zoals stenigingen en executies, blijven vooral in gebieden onder controle van Al Shabaab plaatsvinden. De radicale interpretatie van de sharia en de inzet van (zelfmoord)aanslagen waarbij Somalische burgers omkomen stuiten op antipathie bij de bevolking.

Het gebrek aan gezag van de TFG in grote delen van Somalië en de voortdurende conflicten met rebellenbewegingen hebben een voedingsbodem gecreëerd voor extremisme en piraterij. Zorgelijk zijn bovendien enkele incidenten tussen Al Shabaab en het Keniaanse leger aan de grens tussen Somalië en Kenia. De voortdurende onveiligheid heeft een negatief effect op de humanitaire hulpverlening (zie hieronder).

Zoals hierboven al geschetst zijn de noordelijk gelegen delen van Somalië, Somaliland en Puntland, in vergelijking met Zuiden Centraal-Somalië relatief stabiel, maar ook daar neemt de spanning toe. In Puntland zijn de autoriteiten niet goed in staat om het stijgende aantal gewelddadige incidenten, de piraterij en de toenemende mensensmokkel aan te pakken. In beide regio's wordt gevreesd voor machtsuitbreiding en nieuwe aanslagen van Al Shabaab.

De zorgelijke situatie in Somalië werd op 25 januari jl. besproken in de Raad Buitenlandse Zaken van de EU. Om het gezag van de TFG te kunnen versterken besloot de Raad tot het voorbereiden van een trainingsmissie voor Somalische veiligheidstroepen, in Uganda. Nederland heeft daarbij aangedrongen in het voorbereidingstraject uiterste zorgvuldigheid te betrachten. Juist vanwege de zwakke positie van de Somalische overheid en de grote instabiliteit in Somalië dient voldoende zeker gesteld te worden dat de beoogde resultaten van de missie haalbaar en duurzaam zijn. Mede op instigatie van Nederland is de noodzaak van goede randvoorwaarden opgenomen in de Raadsconclusies, waaronder een deugdelijke selectieprocedure voor de te trainen soldaten, een betalingssysteem om desertie te voorkomen, en een mechanisme om te monitoren waar de getrainde soldaten zich ophouden. In de komende tijd zal het *operation plan* voor de trainingsmissie nader worden uitgewerkt, waarna de missie naar verwachting in het voorjaar kan beginnen. Momenteel wordt een missie met circa 100 trainers voorzien, die ongeveer 2 000 veiligheids-

troepen zullen opleiden. De regering voorziet vooralsnog geen Nederlandse bijdrage aan de trainingsmissie.

Met het benadrukken van uiterste zorgvuldigheid en behoedzaamheid bij activiteiten ter versterking van de veiligheidssector in Somalië volgt Nederland onder andere de aanbeveling van de *UN Monitoring Group on Somalia*, die tot taak heeft de naleving van het wapenembargo met betrekking tot Somalië te volgen. Het VN-embargo tegen Somalië¹ is sinds 1992 van kracht en de EU heeft het in december 2002 overgenomen². Bepaalde leveringen zijn van het embargo uitgezonderd, bijvoorbeeld als het gaat om piraterij-bestrijding, leveringen voor VN-personeel en voor de AU-vredesoperatie AMISOM of leveringen in het kader van opbouw van de veiligheidssector. Nederland levert geen wapens aan de TFG. De Kamer is eerder schriftelijk geïnformeerd over dit onderwerp (Kamerstuk 29 521, nr. 129). Naar verwachting zal een rapport van de *UN Monitoring Group* binnenkort besproken worden door de VN Veiligheidsraad.

AMISOM heeft het mandaat om de federale overgangsinstellingen te beschermen en belangrijke infrastructuur te beveiligen. Met ongeveer 5 100 militairen is AMISOM tot op heden echter nog niet op de beoogde sterkte van 8 000 militairen. Bovendien opereert AMISOM, als bekend, in een zeer moeilijke en vijandige omgeving en ligt het zelf geregeld onder vuur. Het mandaat van AMISOM is op 8 januari jl. door de *Peace and Security Council* van de Afrikaanse Unie met twaalf maanden verlengd. Meer internationale ondersteuning van AMISOM is nodig om gaandeweg meer stabiliteit in Somalië te realiseren.

De EU committeerde in 2009 EUR 60 miljoen aan AMISOM via de *EU Africa Peace Facility* waarvan ruim EUR 30 miljoen inmiddels is overgemaakt. Voorts steunt de EU het veiligheidsprogramma van UNDP (*ROLS*) met EUR 13 miljoen en wordt daarnaast EUR 4,5 miljoen bijgedragen uit het *Instrument for Stability* ter ondersteuning van de Afrikaanse Unie bij de financiering van AMISOM. Verder draagt Nederland in 2009/2010 met USD 1,56 miljoen bij aan de training van Afrikaanse *peacekeepers* voor AMISOM. Deze steun loopt via het Amerikaanse ACOTA-programma dat Afrikaanse troepen traint ten behoeve van Afrikaanse vredesmissies. Onderwerpen als mensenrechten, genderaspecten en HIV/AIDS-preventie maken onderdeel uit van deze training.

Piraterij

In 2009 is er internationaal met succes gewerkt aan de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. Diverse militaire operaties tegen piraterij zijn tot stand gekomen en hebben ertoe bijgedragen dat het aantal succesvolle kapingen van schepen is gedaald. Ook de betere toepassing van preventieve beschermingsmaatregelen door reders en kapiteins en de verbeterde internationale coördinatie hebben hieraan bijgedragen. Dit laatste geldt zowel operationeel, voor de eenheden in het inzetgebied, als beleidsmatig in de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, het forum dat reeds een jaar lang alle relevante spelers bij piraterijbestrijding voor de kust van Somalië verenigt. De EU-missie Atalanta wordt in 2010 voortgezet. Nederland levert wederom een militaire bijdrage aan deze missie ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. Van medio februari tot eind juni worden achtereenvolgens Hr.Ms. Tromp en Hr.Ms. Johan de Witt ingezet. Deze inzet werd met uw Kamer besproken tijdens het AO EU Atalanta 2010 d.d. 15 december 2009.

¹ VN Veiligheidsraadsresolutie 733 (1992).

² EU Gemeenschappelijk Standpunt 2002/960/CFSP, 10 december 2002.

De aandacht voor de oorzaken van piraterij is sterk toegenomen; deze zijn zonder uitzondering gerelateerd aan de problematische situatie in het land

zelf. Initiatieven ter ondersteuning van het politieke proces en de veiligheidssector zijn hierboven reeds beschreven. Daarnaast groeide het besef van de noodzaak om regionale capaciteit op te bouwen om piraterij het hoofd te bieden. Binnen de contactgroep tegen piraterij zijn bijvoorbeeld plannen in ontwikkeling voor de opbouw van capaciteit om de uitvoering van regionale antipiraterijafspraken mogelijk te maken. Deze zogenaamde Djibouti Code of Conduct is op 29 januari 2009 in Djibouti, onder auspiciën van de *International Maritime Organisation* (IMO), tot stand gekomen. Ook ontwikkelt het VN-bureau voor drugs en criminaliteit (UNODC) projecten om de strafrechtketen te verbeteren in landen in de regio die reeds piraterijverdachten berechten.

Nederland heeft in de EU en in de contactgroep tegen piraterij krachtig onderstreept dat er een einde moet komen aan de straffeloosheid van piraterij. Nederland heeft daarbij opgebracht dat de landen in de regio de lasten van berechting en detentie van piraten moeten delen. Grotere internationale steun voor de opbouw van regionale maritieme en justitiële capaciteiten tegen piraterij is essentieel. Nederland heeft dan ook aangekondigd lopende programma's van UNODC in landen die reeds piraterijverdachten berechten, financieel te willen ondersteunen. Voorts zal het EU-Raadsecretariaat op Nederlandse instigatie opties uitwerken om het juridisch kader van de EU voor de overdracht en berechting van piraten in de regio te versterken.

Terrorisme

De radicaal-islamitische groepering Al Shabaab bestaat zowel uit personen met een streng-islamitische agenda voor Somalië als uit (buitenlandse) strijders met een internationale jihadistische agenda. De omvang en de aard van de banden tussen (leden van) Al Shabaab en Al Qa'ida (en in het bijzonder Al Qa'ida op het Arabisch Schiereiland) zijn moeilijk vast te stellen.

Van Al Shabaab, maar ook van andere gewapende groeperingen die tegen de TFG strijden zoals Hizbul Islam, gaat al geruime tijd aantrekkingskracht uit op jongeren van buiten Somalië die willen deelnemen aan de internationale *jihad*. Deze jongeren maken veelal deel uit van de Somalische diaspora en komen voornamelijk uit de omringende Afrikaanse landen, maar ook uit Noord-Amerika en Europa. Hun aantal neemt gestaag toe. Inmiddels bevindt zich in Somalië een groot aantal buitenlandse jihadistische strijders. Hoewel hun aanwezigheid en training in Somalië in de eerste plaats van belang zijn voor de veiligheidssituatie in Somalië zelf, kunnen zij ook een risico vormen voor de omliggende landen, Kenia in het bijzonder, alsook voor Europese en Noord-Amerikaanse landen.

Somalië lijkt ook op Nederlandse onderdanen aantrekkingskracht uit te oefenen. Op 24 juli 2009 werden in Kenia vier personen uit Nederland aan de grens met Somalië aangehouden, omdat zij op weg zouden zijn naar een jihadistisch trainingskamp in Somalië. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurden Uw Kamer op 15 december 2009 de Elfde Voortgangsrapportage Terrorismebestrijding. In het belang van effectieve terrorismebestrijding door de Nederlandse overheid, onderstrepen zij daarin de noodzaak om dergelijke reisdelingen naar jihadistische strijdgebieden en trainingskampen tijdig te onderkennen.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Somalië is in 2009 verder verslechterd door geweld, droogte en diepe economische crisis. Volgens de VN/OCHA is het aantal hulpbehoevenden in 2009 verder gestegen tot circa 3,6 miljoen personen; dit is naar schatting bijna de helft van de bevolking. Ook heeft terugkerend geweld in de Mogadishu-regio geleid tot nieuwe stromen ontheemden. Volgens UNHCR zijn er momenteel ruim 1,5 miljoen ontheemden, die voornamelijk in de gebieden rondom Mogadishu worden opgevangen (met name in Afgooye). De nieuwe toestroom van ontheemden verhoogt de druk op de bestaande hulpverlening. UNHCR verwacht dat door de situatie in Somalië het aantal vluchtelingen in 2010 in de buurlanden van Somalië verder zal stijgen.

De hoge mate van onveiligheid in Somalië heeft een negatieve uitwerking op de humanitaire hulpverlening en de toegang tot hulpbehoevenden. De mate van onveiligheid verschilt per gebied. Met name Mogadishu en delen van Zuid- en Centraal-Somalië zijn volgens de VN zeer risicovol voor hulpverleners door voortdurend geweld, ontvoeringen en intimidatie door Al Shabaab. Door deze onveiligheid zijn de VN en internationale hulporganisaties genoodzaakt op afstand vanuit Nairobi te opereren.

De uitvoering van de hulpactiviteiten vindt plaats via lokale partnerorganisaties in Somalië. Daaraan kunnen risico's kleven. De internationale pers berichtte onlangs over een kritisch rapport van de *UN Monitoring Group on Somalia* over de rol van WFP bij transport en verstrekking van voedselhulp aan delen van Somalië. Het genoemde rapport is op dit moment nog niet in zijn geheel beschikbaar. Nederland volgt de ontwikkelingen rond het rapport nauwgezet en zal hierover, nadat het rapport beschikbaar is, samen met andere donoren met het WFP in gesprek gaan om te bezien welke maatregelen geëigend zijn. Uitgangspunt daarbij is dat een maximale inspanning wordt gepleegd om er voor te zorgen dat de geboden voedselhulp aankomt bij de mensen voor wie het bedoeld is. Vooruitlopend op de publicatie en de bespreking van het genoemde rapport heeft WFP al aangegeven dat aan een aantal lokale transporteurs geen nieuwe opdrachten zullen worden gegund.

De onveiligheid beperkt de mogelijkheden tot het uitvoeren van «needs assessments» en de monitoring van hulpactiviteiten. Ondanks deze uitzonderlijke omstandigheden blijven VN-organisaties als het Wereldvoedselprogramma (WFP) en internationale hulporganisaties humanitaire hulp in Somalië verlenen, zij het vaak met de nodige beperkingen.

Al eerder kondigde het WFP aan tijdelijk de voedselhulp in Zuid-Somalië te hebben stopgezet na intimidatie en onaanvaardbare hulpvoorwaarden door Al Shabaab. De stopzetting betreft volgens het WFP circa 22% van de totale voedselhulp aan Somalië. Het WFP heeft aangegeven door te gaan met de voedselhulp in Mogadishu en de Afgooye corridor, waar grote groepen ontheemden verblijven. Ook blijft het WFP de voedselhulp voortzetten in de noordelijke gebieden Somaliland en Puntland. Het WFP heeft voedselvoorraden aangelegd in aangrenzende regio's en buurlanden (o.a. Kenia) om de eventuele migratie uit deze gebieden naar de omliggende regio's en landen op te kunnen vangen. Volgens het WFP zijn de oogsten dit jaar relatief goed in Zuid-Somalië en zullen de onmiddellijke gevolgen van de opschorting waarschijnlijk meevallen. Het WFP heeft contact met andere hulporganisaties, waaronder het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) en andere internationale en lokale ngo's, om te bezien of een deel van de voedselhulp in Zuid-Somalië tijdelijk kan worden overgenomen, zodat de meest kwetsbare mensen in deze gebieden voedselhulp blijven ontvangen.

Onlangs presenteerde de VN-Noodhulpcoördinator het VN-hulpverzoek voor Somalië in 2010, dat ruim USD 689 miljoen bedraagt. De noden blijven onverminderd hoog. Voedselhulp heeft veruit het grootste aandeel in het VN-hulpverzoek. Nederland is een actieve donator en overweegt ook in 2010 aan het VN-hulpverzoek bijdragen, al naar gelang de noden en mogelijkheden. In 2009 heeft Nederland bijna EUR 11 miljoen bijgedragen aan humanitaire hulp via VN-organisaties en internationale hulporganisaties in Somalië. Nederland blijft de humanitaire ontwikkelingen en de WFP-voedselhulpoperaties in Somalië nauwgezet volgen.

Nederland blijft bovendien internationaal, via de EU en in VN-verband aandacht vragen voor de verbetering van de humanitaire toegang en veiligheid van hulpverleners en voor respect voor de humanitaire beginselen. Nederland constateert met de VN en andere internationale spelers dat deze beginselen in Somalië onder de huidige omstandigheden in toenemende mate onder druk staan. De VN en andere internationale hulporganisaties hebben daarom gezamenlijk zogenaamde «Ground Rules» afgesproken voor de hulpoperaties in het land. Nederland ondersteunt deze «Ground Rules» die bedoeld zijn om de neutraliteit en onafhankelijkheid van de hulporganisaties te waarborgen. Bovendien is op Nederlands initiatief een informeel overleg gestart tussen humanitaire donoren om de coördinatie van hun activiteiten te verbeteren en zo gezamenlijk de problemen beter het hoofd te kunnen bieden.

Regionale aspecten

De Somalische problematiek wordt door Nederland nadrukkelijk gezien vanuit een regionaal perspectief, omdat de vele problemen in deze regio grotendeels met elkaar verbonden zijn en alleen zinvol in onderlinge samenhang kunnen worden aangepakt. De buurlanden van Somalië hebben in het verleden direct geïntervenieerd in Somalië of spelen door het geven van financiële, materiële of politieke steun aan Somalische facties een rol in het jarenlange conflict. Zo heeft de slechte relatie tussen Ethiopië en Eritrea zijn weerslag op de situatie in Somalië. Voorts zijn er andere landen in de regio en actoren van buiten de regio die met een eigen agenda in Somalië interveniëren. Het gaat hierbij om regionale machtspolitiek en veiligheidsbelangen, waaronder antiterrorisme en anti-piraterij, economische belangen, betrokkenheid van voormalige koloniale machten en religieuze belangen en verbanden. De ongecoördineerde interventies van externe actoren zijn niet altijd ondersteunend aan het al zo moeizaam verlopende vredesproces en maken in die zin soms meer deel uit van het probleem, dan van de oplossing.

Ethiopië trok zijn troepen begin 2009 weliswaar terug uit Somalië, maar blijft sterk betrokken bij de ontwikkelingen in dat land. Ethiopië onderhoudt nauwe banden met een aantal Somalische groeperingen, ook in Somaliland. Ethiopië steunt de TFG en heeft soldaten op verschillende plaatsen langs de grens met Somalië. In Ethiopië vormen Somali's een belangrijke etnische minderheid. Zij wonen voornamelijk in de Ogaden, ook wel de *Somali region* genoemd, een groot gebied dat grenst aan Somalië. Banden tussen de Somali's aan beide zijden van de grens zijn nauw. Over deze regio werd in 1977 en 1978 een oorlog gevoerd tussen Ethiopië en Somalië. Daarnaast verblijven grote aantallen Somalische vluchtelingen in Ethiopië. Ethiopië is op dit moment voorzitter van de *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD). Deze organisatie is echter niet in staat om ten aanzien van Somalië effectief op te treden, onder meer omdat het lidmaatschap van Eritrea is opgeschort.

Eritrea is altijd nauw betrokken geweest bij de situatie in Somalië. Het land gaf, net als andere landen in de regio, materiële, financiële en poli-

tieke steun aan diverse Somalische facties en bood gastvrijheid aan verschillende, soms gewapende, oppositiepartijen. Daarbij leek Eritrea facties te steunen, zoals Al Shabaab, die in conflict waren met facties die steun van Ethiopië ontvingen. In die zin zette het Ethiopisch-Eritrese grensconflict zich voort in Somalië. De VN-Veiligheidsraad heeft onder meer tegen die achtergrond op 23 december 2009 sancties tegen Eritrea afgekondigd (VR-resolutie 1907). De resolutie legt aan Eritrea een wapenembargo op en voorziet in een reisverbod en bevroezing van tegoeden van het politieke en militaire leiderschap van Eritrea.

Een ander land dat direct betrokken is bij het conflict in Somalië is Kenia. Net als in Ethiopië, wonen ook in Kenia in het grote gebied dat grenst aan Somalië van oudsher veel Somali's. De Keniaanse autoriteiten slagen er slechts met moeite in om in dat gebied hun gezag te doen gelden, mede door structurele verwaarlozing van het gebied en de daarin woonachtige bevolking. Daarnaast huisvest de hoofdstad Nairobi een grote Somalische gemeenschap, waarvan een groot deel in de wijk Eastleigh. Een deel van deze Somali's komt oorspronkelijk uit Noordoost-Kenia en een deel is vluchteling uit Somalië. Kenia speelt voorts een belangrijke rol bij de berechting van Somalische verdachten van piraterij.

Kenia maakt zich in toenemende mate zorgen over de repercussies van de ontwikkelingen in Somalië binnen Kenia en over de dreiging die uit kan gaan van de Somalische gemeenschap op de binnenlandse veiligheid. Al Shabaab heeft recent weer bedreigd met aanslagen in Kenia en aan de grens tussen Somalië en Kenia hebben onlangs enkele incidenten plaatsgevonden tussen Al Shabaab en het Keniaanse leger. Deze ontwikkelingen geven reden tot zorg over de gevolgen voor Kenia van het Somalische conflict, omdat de situatie daar nog steeds fragiel is. Na de tribaal gemotiveerde onlusten in 2008 is het voor Kenia een doemscenario als daarbovenop nog religieus gemotiveerde spanning bijkomt. Intussen nemen de spanningen tussen de grote groep Somali's in Kenia en de Keniaanse autoriteiten toe. Zo zijn onlangs, na een demonstratie in Nairobi tegen de uitwijzing van een radicale imam, grote groepen Somali's gearresteerd op verdenking van illegaal verblijf. Deze arrestaties hadden een xenofob karakter. Nederland zal in EU-verband aandacht blijven vragen voor deze ontwikkelingen en zal bepleiten de Keniaanse autoriteiten waar mogelijk te ondersteunen om de spanning met de Somalische gemeenschap in Kenia en die tussen Kenia en Somalië te verminderen.

In Kenia verblijven sinds het begin van het conflict in Somalië grote aantallen Somalische vluchtelingen. Een deel daarvan woont al jarenlang in grote vluchtelingenkampen, zoals in Dadaab. Afgelopen jaren hebben het voortdurende geweld en droogte in grote delen van Somalië geleid tot nieuwe groepen Somalische vluchtelingen, die ook door Kenia worden opgevangen. De humanitaire situatie in de overbevolkte vluchtelingenkampen van Dadaab is zorgelijk.

In 2009 is volgens UNHCR het aantal Somalische vluchtelingen in de kampen, die in eerste instantie waren uitgerust voor 90 000 personen, gestegen tot ruim 270 000. Voor een duurzame verbetering van de situatie is het volgens UNHCR wenselijk dat de Keniaanse autoriteiten land ter beschikking stellen voor de bouw van een nieuw vluchtelingenkamp in Dadaab. Tot dusverre is Kenia daartoe niet bereid, uit vrees voor onder andere toenemende veiligheidsrisico's in het grensgebied met Somalië, een aanzuigende werking, toenemende schaarste aan water en weerstand van de lokale bevolking.

Nederland ondersteunt UNHCR-initiatieven om de huidige kampen in Dadaab te ontlasten en beziet, samen met andere donoren en in overleg

met de Keniaanse autoriteiten, hoe de grote groep Somalische vluchtelingen in Kenia het best kan worden opgevangen. Zo voorziet Nederland voor 2010 een extra bijdrage van EUR 0,5 miljoen voor de verbetering van de humanitaire situatie in de vluchtelingenkampen in Dadaab, naast de reguliere steun aan UNHCR.

Ook Jemen is nauw betrokken bij de situatie in Somalië, onder meer door een historisch gegroeide verwantschap tussen Somali's en Jemenieten en economische banden. Jemen heeft de afgelopen jaren grote groepen vluchtelingen uit Somalië opgevangen; zij worden op prima facie basis geaccepteerd. Dit beleid staat momenteel echter ter discussie, vanwege de grote druk op de Jemenitische opvangcapaciteit.

Vanuit de Golfstaten vindt van oudsher handel met Somalië plaats en wordt bovendien financiële steun aan diverse Somalische facties gegeven. Saoedi-Arabië heeft de afgelopen tijd hernieuwde betrokkenheid bij de situatie in Somalië getoond, door de TFG financieel te ondersteunen en op 19 december 2009 in Jeddah een bijeenkomst van de *International Contact Group for Somalia* te organiseren. Hoewel de operationele waarde van deze bijeenkomsten beperkt is, zitten daar nu wel alle externe actoren aan tafel die op een of andere manier bij Somalië betrokken zijn. Nederland was ook bij deze bijeenkomst aanwezig.

De EU nam tijdens de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 8 december 2009 een EU-strategie voor de Hoorn van Afrika aan. Onderdeel van de EU-inzet is een alomvattend beleid waarbij de ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika meer in onderlinge samenhang worden gezien. Ook Nederland heeft hieraan actief meegewerkt, om de kans op een duurzame oplossing voor de vele problemen te vergroten.

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