

Vergaderjaar 2009–2010

29 237

Afrika-beleid

Nr. 116

BRIEF VAN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2010

In antwoord op uw verzoek om u schriftelijk te informeren over de actuele situatie in Soedan en hierbij in het bijzonder in te gaan op de rol van Nederland bij het overleg tussen Noord- en Zuid-Soedan, bied ik u deze brief aan.

Een cruciaal jaar voor Soedan

Het komende jaar is cruciaal voor de toekomst van Soedan. De verkiezingen die zijn voorzien op 11–18 april dit jaar en het referendum over Zuid-Soedan van januari 2011, zijn bepalend voor vrede en stabiliteit in de regio. Sommige buurlanden vrezen onrust en geweld als Zuid-Soedan voor onafhankelijkheid kiest. Een verenigd Soedan met verschillende religies en culturele diversiteit is voor hen aantrekkelijker dan het vooruitzicht van een islamitische rompstaat in het noorden en een instabiele zuiderbuur. Anderen hebben wel sympathie voor de onafhankelijkheidswens van Zuid-Soedan. Bij de afweging van de internationale gemeenschap en buurlanden spelen olie en controle over Nijlwater een grote rol. Vraag is verder of vrede in Darfur dichterbij komt.

Recent kwam verandering in het langdurig gebrek aan internationaal leiderschap op Soedan, door de inzet van VS-gezant Gration, het aantreden van het nieuwe hoofd van UNAMID (Gambari) en UNMIS (Menkerios), en de interventies van het AU High-Level Panel on Darfur onder leiding van voormalig president van Zuid-Afrika Mbeki. Het is positief dat sterke (Afrikaanse) persoonlijkheden nu een rol spelen op zowel het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) als Darfur. De EU moedigt de partijen aan het CPA te implementeren en benadrukt ook de noodzaak van een politieke oplossing en gerechtigheid in Darfur. De VS bracht op 19 oktober 2009 haar nieuwe Soedan-strategie uit, gebaseerd op *carrots and sticks*.

De strategie stelt dat CPA-implementatie en een oplossing voor Darfur gelijktijdig moeten worden gezocht. Ook wordt meer internationale

samenwerking bepleit om te voorkomen dat terroristen gelegenheid krijgen om vanuit Soedan te opereren. De VS, VN en EU hebben sancties tegen Soedan (waaronder een wapenembargo) afgekondigd vanwege het conflict in Darfur. Voor China is een stabiel Soedan cruciaal, met name vanwege oliewinning. China heeft goede banden met president Bashir, maar ook de banden met Zuid-Soedan worden aangehaald. Ook ondersteunt China de Darfur-vredesbesprekingen in Doha en levert het een substantiële bijdrage aan UNAMID en UNMIS. Uitdaging is om met al deze spelers een coherente strategie af te spreken.

De Nederlandse inzet

Nederland is actief betrokken bij overleg over een dergelijke internationale strategie. De voormalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking nam deel aan de door de VS georganiseerde Soedan-bijeenkomst in Washington (juni 2009) en zat een Soedan-overleg voor tijdens de AVVN (september 2009). De ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking ontvingen in november 2009 de president van Zuid-Soedan Salva Kiir. In diezelfde maand organiseerde Nederland in Geneve een humanitaire bijeenkomst op hoog niveau over Darfur. Nederland zit regelmatig *Sudan Contact Group vergaderingen voor en is host-donor* van het *Joint Donor Office* in Zuid-Soedan.

Soedan blijft een prioriteit in het Nederlandse «fragiele staten» beleid. Nederland zal zich blijven inzetten voor vrede en ontwikkeling in Soedan en de regering zal hierbij rekening houden met de motie van het lid Vendrik c.s. Daarin werd gevraagd om voldoende fondsen voor NGO-projecten op het gebied van vredesdividend, burgereducatie en het tegengaan van ontbossing. De Nederlandse benadering blijft concreet gericht op de volgende prioriteiten.

1. CPA-implementatie met aandacht voor de drie transitiegebieden.

Om hernieuwd conflict tussen Noord- en Zuid-Soedan te voorkomen, is het van groot belang dat de regerende *National Congress Party* en de *Sudan People's Liberation Movement* op korte termijn afspraken maken over de toekomstige verdeling van olie-inkomsten, grensafbakening en schuldafbetaling. Nederland ondersteunde actief de arbitrage voor de grensafbakening in Abyei en zet zich in voor de uitvoering van de CPA-bepalingen in de drie transitiegebieden.

2. Zuid-Soedan

Zuid-Soedan kampt met grote uitdagingen op het gebied van bestuur en veiligheid. Nederland ondersteunt Zuid-Soedan op het gebied van capaciteitsopbouw en het zichtbaar maken van vredesdividend en voert een kritische dialoog over corruptiebestrijding, bestuur en bescherming van de burgerbevolking.

3. Darfur

In Darfur komt een politieke oplossing voor het conflict maar langzaam dichterbij, met deelakkoorden met rebellenbewegingen. Er blijft sprake van geweld, ondanks verbetering in de veiligheidssituatie in delen van Darfur. Nederland ondersteunt een inclusief vredesproces, draagt bij aan UNAMID en probeert een eerste begin van wederopbouw te ondersteunen.

4. *Respect voor mensenrechten, medewerking met het ICC*

Na het rapport van het *AU High-Level Panel on Darfur* van oktober 2009 is de consensus groeiende dat een oplossing voor Darfur niet mogelijk is zonder gerechtigheid. Nederland draagt dit standpunt uit en dringt aan op medewerking van Soedan met het Internationaal Strafhof (ICC).

Hieronder volgt op deze punten een nadere uitwerking.

Ad 1. Comprehensive Peace Agreement, relaties Noord-Zuid

a. Stand van zaken

De slotfase van het CPA is aangebroken. Het is van groot belang dat het referendum in januari 2011 over eventuele afscheiding van Zuid-Soedan vreedzaam verloopt. Voor de komende jaren lijkt een onrustige overgangperiode waarschijnlijk. Goede afspraken over de situatie na het referendum zijn onontbeerlijk. Ongeacht de uitkomst van het referendum, is voortgezette samenwerking (goed nabuurschap) tussen Noord- en Zuid-Soedan prioritair.

Ze blijven wederzijds afhankelijk. De algehele verwachting is dat Zuid-Soedan zal kiezen voor afscheiding. Maar de keuze is uiteindelijk aan de bevolking en hierop kan niet worden vooruitgelopen.

De verhouding tussen de regerende *National Congress Party* (NCP) en de *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM) is in de aanloop naar de verkiezingen van 11–18 april dit jaar gespannen geworden. Verwachting is dat de spanning verder oploopt als zittend president Bashir in de eerste verkiezingsronde geen absolute meerderheid krijgt en een tweede ronde nodig is. President Bashir, tegen wie in maart 2009 een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd door het ICC, zal er veel aan gelegen zijn om de macht te behouden.

De uitspraak van het Permanente Hof van Arbitrage in juli 2009 over de grenzen van Abyei, grensprovincie tussen Noord- en Zuid-Soedan, vormde een belangrijke doorbraak in CPA-implementatie. Maar de situatie in de drie olierijke transitiegebieden Abyei, Zuid-Kordofan en Blue Nile blijft fragiel. Over deze gebieden zijn in het CPA aparte afspraken gemaakt op het gebied van bestuur en veiligheid. Over de toekomst van Abyei zal een apart referendum (voorzien voor januari 2011) plaatsvinden. De toekomst van deze afspraken is in het licht van een eventuele afscheiding van Zuid-Soedan nog onzeker. Hernieuwd conflict en opbouw van veiligheidstroepen zijn in de aanloop naar het referendum niet ondenkbaar.

De NCP en SPLM moeten in aanloop naar het referendum duidelijke afspraken maken over de toekomstige verdeling van (olie)inkomsten, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, nationaliteitsvraagstukken en schuldafbetaling. Het CPA bevat hierover geen regelingen. Bij afwezigheid van dergelijke «post-2011» afspraken, is er grotere kans op hernieuwde vijandelijkheden, met name in de grensgebieden. Zowel Noord als Zuid-Soedan zijn zeer afhankelijk van olie-opbrengsten uit deze provincies (in Noord-Soedan 58 procent, Zuid-Soedan 98 procent van de totale overheidsinkomsten).

b. Nederlandse inzet

Nederland zal in beide scenario's, eenheid of afscheiding, nieuwe keuzes moeten maken over de toekomstige inzet voor Soedan. Cruciaal is dat bevolkingsgroepen die jarenlang werden gemarginaliseerd, worden

betrokken bij de ontwikkeling van hun eigen gebieden en bij oplossingen op het gebied van veiligheid en bestuur.

Op de *korte termijn* zal Nederland zich specifiek inzetten voor:

- Een zo goed mogelijk verloop van de verkiezingen. Het democratisch proces is van groot belang. Via het VN-verkiezingsfonds en bilaterale projecten worden kiezerseducatie en onafhankelijke nieuwsvoorziening gefinancierd. Nederland stuurt zes waarnemers als onderdeel van de EU-verkiezingswaarnemersmissie.
- Stabilisatie in de drie transitiegebieden. Nederland zal aandringen op spoedige grensdemarcatie en een vreedzame uitvoering van het referendum over de toekomst van Abyei. Op veiligheidsgebied zet Nederland steun voor de Abyei-politie en het *Disarmament, Demobilisation and Reintegration*-proces voort. Verder steunt Nederland economische ontwikkeling en duurzame watervoorziening voor achtergestelde bevolkingsgroepen in Abyei.
- Gedegen voorbereiding van het referendum in Zuid-Soedan door de partijen. Nederland zal referendum *task forces* steunen, bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer. Ook zal Nederland bijdragen aan het VN-fonds voor het referendum.

Op de *middellange termijn* zal Nederland zich inzetten voor:

- Een vreedzame transitie naar de nieuwe situatie van eenheid of afscheiding. In samenspraak met internationale partners, zal druk worden uitgeoefend op de partijen om de uitslag van het referendum te accepteren. Ook moet worden toegezien op de naleving van de afspraken over de post-2011 situatie.
- In de drie transitiegebieden zal Nederland speciale aandacht geven aan de rechten van minderheden en grensoverschrijdende migratie als potentiële bron van conflict. Nederland zal goed nabuurschap, inclusief economische samenwerking in de grensgebieden stimuleren. Ook zal Nederland zich hard maken voor veiligheid en de voortzetting van VN-presentie in dit gebied.

Ad 2. Situatie in Zuid-Soedan

a. Stand van zaken

Zuid-Soedan belandt steeds meer in een crisis op het gebied van bestuur en veiligheid. Het afgelopen jaar vielen er 2 500 doden en raakten meer dan 300 000 mensen (tijdelijk) ontheemd als gevolg van toenemend geweld tussen bevolkingsgroepen. Ook de activiteiten van de Oegandese rebellenbeweging *Lord's Resistance Army* (LRA) bedreigen de stabiliteit in Zuid-Soedan. De humanitaire situatie is hierdoor verslechterd en meer en meer mensen zijn afhankelijk van humanitaire hulp. Door gebrek aan leiderschap en capaciteit levert de regering van Zuid-Soedan nauwelijks diensten aan de bevolking, ondanks aanzienlijke olie-inkomsten. Basisvoorzieningen worden nu vooral geleverd door de VN en NGO's, met steun van donoren.

De regering van Zuid-Soedan onderkent dat verbetering van de veiligheidssituatie zeer urgent is. Prioriteit moet worden gegeven aan de opbouw van het politieapparaat, hervorming van het leger en mechanismen voor *early warning* en conflictpreventie. De regering is hiervoor eerstverantwoordelijk, maar wordt bijgestaan door de VN-vredesmissie UNMIS. Naar aanleiding van het toenemend geweld in Zuid-Soedan heeft de VN-Veiligheidsraad UNMIS opgeroepen zich actief in te zetten voor de bescherming van burgers, wat ook onderdeel uitmaakt van het mandaat. Naast gerichte patrouilles in gebieden waar spanningen hoog oplopen,

richt UNMIS zich daarom ook op conflictpreventie door tribale leiders bijeen te brengen in zogenaamde vredesconferenties.

b. Nederlandse inzet

Op de *korte termijn* zal Nederland zich inzetten voor:

- Verbeterde veiligheid. Nederland dringt in VN-verband aan op een zo breed mogelijke interpretatie van het UNMIS-mandaat waar het gaat om de bescherming van burgers. UNMIS moet zich ook voorbereiden op een rol na een mogelijke onafhankelijkheid van Zuid-Soedan. Nederland is voornemens haar huidige bijdrage aan UNMIS voort te zetten tot 13 april 2011. Nederland overweegt tevens bij te dragen aan de verdere opbouw van veiligheidsstructuren in Zuid-Soedan.
- Wederopbouw waar mogelijk en humanitaire hulp waar nodig. Gezien de verslechterde humanitaire situatie zal in 2010 humanitaire hulp nodig blijven, gelijktijdig met wederopbouwactiviteiten.
- Zichtbaar vredesdividend via het *Basic Services Fund* en het *Sudan Recovery Fund*. Daarbij wordt rekening gehouden met de motie van het lid Vendrik c.s. waarin werd gevraagd om voldoende fondsen beschikbaar te stellen voor NGO-projecten onder andere op het gebied van vredesdividend en burgereducatie in Zuid-Soedan. Nederland heeft bijgedragen aan het *Multi Donor Trust Fund* voor meer structurele ontwikkeling en werkt met andere donoren aan snellere implementatie.
- Goed bestuur. De regering van Zuid-Soedan wordt aangespoord om nog dit jaar concrete maatregelen te nemen op gebied van corruptiebestrijding, *public service reform* en *public finance management*, conform het met donoren overeengekomen *Juba Compact*. Via het door Nederland beheerde *Capacity Building Trust Fund* worden deze maatregelen en capaciteitsopbouw ondersteund, zoals de opschoning van het betalingssysteem voor ambtenaren.

De inzet op *middellange termijn* hangt af van de uitkomst van het referendum. Nederland zal zich in elk geval inzetten voor:

- Een intensivering van economische ontwikkeling en het versterken van het maatschappelijk middenveld. Dit gebeurt onder andere via de inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium (ORIO, PSI), samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en met de SNV.
- Herziening van de hulparchitectuur in Zuid-Soedan. In overleg met onder andere de VN, Wereldbank, en partners van het *Joint Donor Office* in Juba worden de multilaterale fondsen hervormd, zodat zij een effectievere rol kunnen spelen. De inbreng van lokale NGO's dient te worden versterkt opdat zij de regering van Zuid-Soedan beter kunnen aanspreken op haar verantwoordelijkheden (*countervailing power*).

Ad 3. Situatie in Darfur

a. Stand van zaken

Het conflict in Darfur blijft onopgelost, hoewel de intensiteit is afgenomen en grote delen van Darfur veiliger zijn geworden voor de bevolking. AU/VN-bemiddelaar Bassolé leidt de onderhandelingen in Doha. Een positieve ontwikkeling is het op 23 februari 2010 tot stand gekomen onderhandelingsraamwerk en het staakt-het-vuren tussen de regering van Soedan en de rebellenbeweging *Justice and Equality Movement* (JEM). De verbetering in verhoudingen tussen Sudan aan Tsjaad maakte dit mogelijk. Tot voor kort steunden Tsjaad en Soedan rebellenbewegingen op elkaars grondgebied, maar zij hebben hun onderlinge relaties verbeterd en afspraken gemaakt over het gezamenlijk monitoren van de grens.

Gevechten met andere rebellengroeperingen, met name de *Sudan Liberation Army* van Abdul Wahid, vinden echter onverminderd doorgang. Onder druk van de VS en regionale spelers pogen de overige rebellengroeperingen zich te verenigen, met wisselend succes. Inmiddels is met één andere groep, de *Liberation and Justice Movement*, op 18 maart 2010 ook een onderhandelingsraamwerk getekend.

Naarmate de verkiezingen en het referendum naderbij komen, wordt de regionale en internationale druk om het conflict in Darfur te beëindigen, opgevoerd. Het rapport van het *AU High-Level Panel on Darfur* veroordeelt straffeloosheid en doet voorstellen voor inclusieve vredesonderhandelingen, gerechtigheid en verzoening. Onder druk van de AU en na bespreking in de VN-Veiligheidsraad heeft Soedan de conclusies van het rapport uiteindelijk aanvaard. Vraag is echter met name of de regering van Soedan bereid is de aanbeveling voor hybride tribunalen op te volgen. De EU en *Sudan Contact Group* landen blijven aandringen op concrete stappen op het gebied van gerechtigheid.

Ondanks de verminderde intensiteit van het conflict, blijft de bewegingsvrijheid voor internationale hulpverlening en monitoring beperkt. Veiligheidsgaranties voor hulpverleners ontbreken. De regering van Soedan, de VN en de NGO's die zijn overgebleven na de uitzetting van dertien internationale NGO's door de regering in 2009, hebben de weggevallen dienstverlening aan de bevolking slechts gedeeltelijk kunnen compenseren. Het bereik en de kwaliteit van de hulpverlening is daardoor afgenomen. Desalniettemin zijn er door de relatieve afname van het conflict in delen van Darfur meer mogelijkheden voor (vroeg) wederopbouw en terugkeer op kleine schaal.

Tijdens de door de *Organisation of the Islamic Conference* georganiseerde donorconferentie in Cairo op 21 maart 2010 over wederopbouw in Darfur werden relatief weinig nieuwe toezeggingen gedaan. Aanwezigen waren het eens dat een politieke oplossing gevonden moet worden. Velen stelden dat eventuele terugkeer van ontheemden op basis van vrijwilligheid moet geschieden.

UNAMID kampt nog steeds met grote uitdagingen, zoals de toegenomen dreiging voor UNAMID- en humanitair personeel, beperkte bewegingsvrijheid en toegang tot delen van Darfur, voortdurend lokaal geweld en een onzekere relatie tussen Tsjaad en Soedan. Sinds de start van de missie op 31 December 2007 zijn meer dan 20 UNAMID personeelsleden omgekomen.

b. Nederlandse inzet

Op de *korte termijn* zal Nederland zich inzetten voor:

- Een inclusief vredesproces. Nederland ondersteunt AU/VN-bemiddelaar Bassolé actief om nog in 2010 tot een inclusief vredesakkoord te komen met alle strijdende partijen. Samen met andere internationale partners zal Nederland druk uitoefenen op JEM om andere partijen in de onderhandelingen te accepteren en op andere partijen om zich bij de onderhandelingen te voegen. Meer steun wordt gegeven aan pogingen het maatschappelijk middenveld te betrekken, inclusief vrouwenorganisaties.
- Verbeterde veiligheid. Nederland zal ook komend jaar wederom twee officieren leveren aan UNAMID. Eén hiervan zal zich op de *Ceasefire Commission* richten, de andere zal ingezet worden voor planning.
- Wederopbouw waar mogelijk, humanitaire hulp waar nodig. Uit het *Darfur Community Peace and Stability Fund* worden *early recovery* activiteiten gefinancierd. Binnen dit fonds wordt onder meer

aandacht gegeven aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Nederland zal wederopbouw blijven bevorderen door middel van internationaal overleg en als voorzitter van de *Darfur International Partners* groep (DIP).

Op de *middellange termijn* zal Nederland zich inzetten voor duurzame oplossingen voor alle bevolkingsgroepen in Darfur:

- Nadat een vredesakkoord is getekend, zal Nederland gaarne het aanbod voor een internationale wederopbouwconferentie voor Darfur gestand doen. Samen met de VN en alle andere donoren zal Nederland het herstel van *livelihoods*, in zowel urbane als rurale gebieden, benadrukken.
- Vrijwillige terugkeer, daarbij rekening houdend met het feit dat een groot gedeelte van de huidige ontheemden niet naar de marginale rurale gebieden zal willen terugkeren.

Ad 4. Mensenrechten en gerechtigheid

a. Stand van zaken

In maart 2009 werd door het ICC een aanhoudingsbevel tegen president Bashir uitgevaardigd wegens misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. De Aanklager heeft een beroep ingesteld tegen de beslissing om genocide niet aan dit aanhoudingsbevel toe te voegen. De Kamer van Beroep heeft hierin recent uitspraak gedaan en de zaak terugverwezen naar de Kamer van Vooronderzoek.

In 2007 waren al aanhoudingsbevelen uitgevaardigd tegen militieleider Kushayb en de voormalig *State Minister of Interior* Haroun. De weigering van Soedan om samen te werken met het ICC vormt vooral sinds het aanhoudingsbevel tegen president Bashir een obstakel in de betrekkingen van de internationale gemeenschap met Soedan.

Afrikaanse en Arabische bondgenoten van Soedan hebben in het afgelopen jaar tevergeefs bij de VN-Veiligheidsraad aangedrongen op het opschorten van de zaak tegen president Bashir op grond van artikel 16 van het Statuut van Rome (waarmee de aanklacht voor een jaar kan worden opgeschort).

Ondanks enkele positieve ontwikkelingen in de wetgeving (zoals hervorming van de *Armed Forces Act* en de *Sudan Police Act*) en het feit dat verkiezingen worden georganiseerd, blijft de mensenrechtensituatie in Soedan zorgwekkend. Willekeurige arrestaties en detentie door de staatsveiligheidsdienst, politie en leger komen in heel Soedan voor. Er is sprake van incommunicado-detentie, gevallen van onmenselijke behandeling en marteling en er is een gebrek aan politieke wil en capaciteit om daders ter verantwoording te roepen.

De autoriteiten bieden nog altijd onvoldoende bescherming aan burgers die slachtoffer zijn van (seksueel) geweld in Darfur. Mensenrechtenverdedigers in Darfur worden in toenemende mate bedreigd en zelfs gefolterd, veelal vanwege vermeende samenwerking met het ICC of verband houdend met het verkiezingsproces.

Door de uitzetting van dertien internationale NGO's en sluiting van drie nationale mensenrechten NGO's is in Darfur een leemte ontstaan in protectie en informatievoorziening over mensenrechtenschendingen.

De autoriteiten in Zuid-Soedan zijn niet in staat gebleken de burgerbevolking tegen tribaal geweld te beschermen. De politie is te zwak en het leger van Zuid-Soedan is in beginsel juridisch alleen bevoegd op te treden tegen externe dreigingen.

De voortdurende cultuur van straffeloosheid is mede een gevolg van gebrek aan politieke wil om effectieve hervormingen conform het CPA door te voeren. De leden van de geüniformeerde diensten genieten ook na hervorming van wetgeving nog altijd tal van immuniteiten, waardoor strafrechtelijke vervolging in de praktijk lastig is en geweld in stand wordt gehouden.

Na het ICC-aanhoudingsbevel tegen president Bashir zijn persvrijheid, vrijheid van meningsuiting en vergadering in het noorden van Soedan en in Darfur verder onder druk komen te staan. Hoewel president Bashir de zogenaamde *pre-censorship* (waarbij de staatsveiligheidsdienst dagelijks krantenredacties bezocht) heeft afgeschaft, passen veel journalisten nu zelfcensuur toe.

b. Nederlandse inzet

Nederland zal het belang van respect voor mensenrechten en samenwerking met het ICC blijven benadrukken. Soedan dient op grond van VN-Veiligheidsraad resolutie 1593 uitvoering te geven aan de verplichting om Haroun, Kushayb en president Bashir aan te houden en over te dragen aan het ICC. Nederland vindt een discussie over het op grond van artikel 16 van het Statuut van Rome opschorten van de vervolging van president Bashir door de VN-Veiligheidsraad ongewenst en zal hiertegen blijven ageren.

Tevens ondersteunt Nederland Soedanese vrouwenorganisaties, die zich inzetten voor politieke participatie op alle niveaus. Momenteel wordt extra voorlichting aan vrouwen gegeven over het verkiezingsproces. Via UNICEF steunt Nederland de bestrijding van *Female Genital Mutilation* in Soedan.

Geheel in lijn met het internationaal recht zal Nederland de regering van Soedan in dit cruciale jaar onveranderd blijven aanspreken op de noodzaak van naleving van de mensenrechten en de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de eigen burgers.

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