

Vergaderjaar 2011–2012

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2011

Hierbij bied ik u de brief aan over de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking. In de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 32 605, nr. 2) en tijdens het AO op 16 juni 2011 heeft de regering aangegeven, dat voor een aantal regio's een specifieke regionale inzet zal worden ontwikkeld naast de bilaterale focus op de vijftien partnerlanden. Deze brief is tevens de reactie van de regering op de motie El Fassed c.s. (Kamerstuk 32 605, nr. 33).

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

1. Inleiding

Deze brief zet de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking uiteen die in aanvulling op de bilaterale ontwikkelingsprogramma's in de vijftien partnerlanden en de vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties wordt uitgevoerd. Het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde staat bij deze regionale aanpak centraal. Deze brief beoogt deze inzet toe te lichten en richt zich niet, of zeer beperkt, op andere Nederlandse activiteiten, zoals de defensieonderdelen van de geïntegreerde benadering voor vrede en veiligheid. De keuze voor de hieronder behandelde vijf regio's wordt ingegeven door de specifieke grensoverschrijdende uitdagingen in deze regio's, en de mogelijkheden die de regering ziet om deze te adresseren middels een regionale aanpak.

De regering wil een bijdrage leveren aan veiligheid, stabiliteit en rechtsorde vanuit ontwikkelingssamenwerking in een aantal regio's, omdat daarmee niet alleen de voorwaarden worden geschapen voor duurzame ontwikkeling, maar ook (indirect) wordt bijgedragen aan veiligheid, vrijheid en welvaart in Nederland en Europa. In veel gevallen hebben internationale criminaliteit, drugsmokkel, piraterij, vluchtelingen- en migratiestromen, radicalisering en terrorismedreiging in deze regio's immers ook gevolgen voor ons land. Het Nederlands veiligheidsbeleid krijgt vorm in een veranderende wereld. Een wereld waarin grenzen tussen in- en externe veiligheid vervagen, waar nieuwe dreigingen opkomen en waarin steeds duidelijker wordt hoezeer veiligheid en ontwikkeling met elkaar zijn verweven. Door in te spelen op risico's en dreigingen die adequaat vanuit ontwikkelingssamenwerking kunnen worden benaderd, wordt gestreefd naar wederzijdse versterking van ontwikkelingssamenwerking en het vigerende veiligheidsbeleid.

In de Grote Meren regio zal Nederland bijdragen aan de stabiliteit om grootschalige humanitaire crises in deze regio tegen te gaan. Aandacht voor de DRC vanuit regionaal perspectief is daarbij van groot belang. Juist de uitgestrektheid van de DRC, en het zwakke centrale gezag, vragen om een breed ingebedde regionale aanpak. Deze aanpak wordt nauw verweven met het beleid in de partnerlanden Uganda, Rwanda en Burundi. Speciale aandacht gaat uit naar de grondstoffenproblematiek in de regio. Traditioneel is de Nederlandse inzet in de Hoorn van Afrika reeds aanzienlijk; gezien de onderlinge verwevenheid van de problemen in de landen blijft een regionaal perspectief daar van belang, vanwege terugkerende humanitaire crises, piraterij, radicalisering, terrorisme en vluchtelingen- en migratiestromen.

In de Kamerbrief over de actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten van 24 juni jl. (Kamerstuk 32 623, nr. 40) is aangegeven welke rol Nederland wil spelen bij het transitieproces in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De inzet in deze regio zal in deze brief dan ook niet nader worden toegelicht. De regering zal de Kamer in een later stadium informeren over de regionale visie op de vier speerpunten in West-Afrika in reactie op de motie Smaling c.s. (EK, 32 500, V, N).

In de Focusbrief heb ik aangekondigd dat de regering aanzienlijke fondsen beschikbaar zal stellen voor vrede, veiligheid en stabiliteit in Pakistan, o.a. vanwege het destabiliserend effect van de ontwikkelingen in Pakistan op Afghanistan. De gevolgen op het gebied van terrorismedreiging, drugs en radicalisering vanuit deze regio vormen een bedreiging voor de mondiale veiligheid. In Midden-Amerika ten slotte zal gerichte ondersteuning worden geboden voor de aanpak van grensoverschrijdende problemen door middel van een regionaal programma gericht op veiligheid,

mensenrechten en democratie. Dit is onder meer van belang voor de overzeese delen van het Koninkrijk.

De verschillen tussen de vijf regio's zijn groot, maar ze hebben allemaal te kampen met grensoverschrijdende conflicten, zwakke staatsstructuren en rechteloosheid die de ontwikkeling van veel landen, waaronder een aantal partnerlanden van Nederland, in de weg staan. Gevolgen en neveneffecten daarvan, zoals georganiseerde criminaliteit, terrorisme en migratie, hebben geen boodschap aan landsgrenzen. Daarom wil Nederland een gerichte bijdrage leveren aan veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in deze regio's. Vanwege de omvang van de problematiek en de beperkte financiële middelen en capaciteit staat het uitgangspunt «*multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig*» centraal. Bijkomende voordelen van een multilaterale insteek zijn het politieke gewicht, schaalvoordelen, coördinatie en de verdeling van lasten en risico's. Nederland zal daarom nadrukkelijk aansluiting zoeken bij de activiteiten van VN, Wereldbank en uiteraard de EU. Waar nodig zal de regering maatschappelijke organisaties ondersteunen en/of niches identificeren voor bilaterale activiteiten.

Zoals aangegeven in de Focusbrief zal Nederland het bilaterale ontwikkelingsbeleid concentreren in de 15 partnerlanden, waarvoor gedetailleerde meerjarige strategische plannen worden uitgewerkt. Deze plannen zullen de Kamer begin 2012 toegaan. De beleidsnotities voor de vier speerpunten zullen de Kamer eveneens in de eerste helft van 2012 toegaan. De vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties zullen daarbij uitvoerig aan de orde komen. Deze brief richt zich dan ook specifiek op nut en noodzaak van ontwikkelingssamenwerking vanuit een regionaal perspectief, die in aanvulling op de bilaterale ontwikkelingsprogramma's in de vijftien partnerlanden en de vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties wordt geleverd. Voor de militaire bijdragen aan de Nederlandse inzet op veiligheid en stabiliteit wordt verwezen naar afzonderlijke brieven aan de Kamer.

2. Geïntegreerd en regionaal perspectief: een pragmatische aanpak

In deze paragraaf worden de uitgangspunten voor een pragmatische bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan stabiliteit en veiligheid vanuit een regionaal en geïntegreerd perspectief uiteengezet. Daarbij wordt gebruik gemaakt van eerdere ervaringen met o.a. de regionale en geïntegreerde benadering in de Westelijke Balkan.

Geïntegreerd beleid

In de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking kiest Nederland voor een geïntegreerde of samenhangende inzet van militaire, diplomatieke en ontwikkelingsmiddelen voor het bevorderen van veiligheid en stabiliteit. De samenhang tussen militaire, diplomatieke en ontwikkelingsactiviteiten is allereerst op internationaal niveau vereist. Nederland zal dus niet zelf op alle onderdelen van het geïntegreerde beleid actief zijn, maar vooral in multilateraal verband, m.n. VN, NAVO, Internationale Financiële Instellingen en EU, pleiten voor voldoende samenhang tussen de verschillende activiteiten en voor uitvoering op basis van gezamenlijke strategieën. Evenzeer zal Nederland ernaar streven de eigen activiteiten te ontwikkelen in samenhang met activiteiten van partners. Daarbij staat een wederzijds versterkende inzet op een aantal doelen centraal, zoals veiligheid van mensen, herstel van de rechtsorde, inclusieve politieke en vredesprocessen, legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies en zichtbare resultaten door vroeger levering van sociale voorzieningen en werkgelegenheid (vredesdividend). Deze doelen staan centraal bij het speerpunt veiligheid en rechtsorde.

Daarnaast kan ook vanuit de andere speerpunten voedselzekerheid, SRGR en water worden bijgedragen aan stabiliteit. Ook worden deze regio's meer dan evenredig getroffen door de gevolgen van klimaatverandering¹, wat negatieve consequenties heeft voor de voedselzekerheid en de toegang tot water en energie. Dit kan conflicten verdiepen en oplossingen complexer maken. Ontwikkelingssamenwerking speelt bij de geïntegreerde inzet op veiligheid en stabiliteit een belangrijke rol, vanwege de landenkennis, de thematische expertise en de financiële middelen. Per regio kan een gerichte bilaterale inzet worden vormgegeven op basis van een gedegen analyse van de (regionale) oorzaken van conflict en instabiliteit, de inzet van internationale partners en de Nederlandse toegevoegde waarde.

Regionaal perspectief

Een regionaal perspectief op veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling is van belang, omdat de oorzaken en gevolgen van geweld en conflict vaak een grensoverschrijdend karakter hebben. Gewelduitbarstingen, criminaliteit, radicalisering, vluchtelingenstromen en economische crises in zwakke staten en (post)conflictgebieden hebben grote gevolgen voor buurlanden in de regio en in veel gevallen ook voor verafgelegen landen, waaronder Europa en Nederland. Een regionale perspectief op stabiliteit en veiligheid is dan ook een vereiste. De uitvoering van een regionale inzet is echter complex, vanwege de grote hoeveelheid actoren en ontwikkelingen. Daar komt bij dat de ervaringen met een regionale benadering een gemengd beeld geven van de effectiviteit. Dit blijkt uit o.a. uit de ervaringen met de regionale benadering toegepast op de regio Westelijke Balkan, waarvan binnenkort een evaluatie van het IOB aan de Kamer zal worden gestuurd², en de evaluatie van het regionale programma *Multi-country Demobilization and Reintegration Program* van de Wereldbank voor de Grote Meren³.

De regering kiest voor een pragmatische aanpak, waarbij op basis van de geleerde lessen de volgende randvoorwaarden voor een regionale aanpak worden geformuleerd:

1. *Analyse*: Een gedegen analyse van de grensoverschrijdende factoren van conflict en instabiliteit en de Nederlandse doelen is cruciaal. Deze regionale analyse biedt de basis voor doelen, interventielogica en activiteiten in multilateraal verband en voor de bilaterale inzet van Nederland.
2. *Multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig*: regionaal en geïntegreerd beleid door Nederland alleen heeft niet zoveel zin als Nederland een van de vele actoren is. Daarom wordt allereerst ingezet op versterking van de rol van multilaterale organisaties. In aansluiting daarop kunnen, indien nodig en op basis van de Nederlandse meerwaarde, ook bilaterale activiteiten worden uitgevoerd of maatschappelijke organisaties worden ondersteund.
3. *Focus op beperkt aantal doelen*: Het is belangrijk om een realistisch ambitieniveau te kiezen en selectief te zijn in het aantal te stellen doelen, zodat de beperkte middelen voldoende strategisch worden ingezet. De regering kiest voor een inzet op het gebied van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde, waarbij per regio deze (algemene) doelstelling nader wordt ingevuld op basis van de analyse.
4. *Vraagsturing*: Conform de uitgangspunten voor ontwikkelingssamenwerking dienen activiteiten aan te sluiten bij de vraag van lokale actoren, zoals nationale of lokale overheden, maatschappelijke organisaties of de private sector. Dit is van belang voor de monitoring van de uitvoering door multilaterale instellingen en wanneer regionale programma's op (enige) afstand van het veld worden uitgevoerd.
5. *Motief*: Het moet duidelijk zijn wat de reden is voor een regionale, in plaats van een bilaterale aanpak. Daarbij kan het gaan om het

¹ World Development Report 2010, Development and Climate Change, World Bank.

² IOB Evaluatie «Regionaal en geïntegreerd beleid?» – Westelijke Balkan 2004–2008 (oktober 2011).

³ Multi-country Demobilization and Reintegration Program: End of Program Evaluation, Scanteam (Juni 2010).

verbeteren van de effectiviteit, bijvoorbeeld als voor grensoverschrijdende problemen een gelijktijdige inzet in twee of meer landen nodig is, of de efficiency, bijvoorbeeld als het besparingen oplevert voor technische ondersteuning of wanneer een ambassade ontbreekt in landen waar Nederland actief wil zijn.

6. *Eenduidig management*: de uitvoering van een regionale aanpak is complex door het grote aantal actoren en ontwikkelingen. Helderheid over de uitvoering is daarom van belang. Een regionale aanpak kan in de praktijk op verschillende manieren vormgegeven worden:
 - a. Zo kunnen regionale factoren worden meegenomen in de analyse, strategie en coördinatie van bilaterale en multilaterale activiteiten. Daarmee wordt samenhang en synergie bevorderd, bijvoorbeeld als het gaat om «gelijksoortige problemen» die regionale impact hebben, maar vaak juist een nationale aanpak vereisen, zoals corruptie, livelihoods of gebrekkige rechtsorde.
 - b. Er kan worden gekozen voor het opzetten van een regionaal programma, bijvoorbeeld voor «gedeelde problemen» met een grensoverschrijdend karakter, zoals verzoening, minderheidsproblematiek, migratiestromen, maar ook smokkel van wapens. Een regionaal programma kan vanuit één ambassade voor de hele regio worden uitgevoerd.
 - c. Tot slot kunnen regionale organisaties worden ondersteund die regionale samenwerking en integratie tussen landen bevorderen, bijvoorbeeld op het gebied van handelsbelemmeringen, energie- en waterschaarste.

De Nederlandse inzet zal hieronder voor de vier regio's nader worden uitgewerkt, waarbij ingegaan wordt op de belangrijkste regionale problemen (analyse), wat Nederland probeert te bereiken (doelen) en welke activiteiten op multilateraal, regionaal en bilateraal niveau door Nederland worden ondernomen (Nederlandse inzet). Bovengenoemde zes uitgangspunten voor een regionaal en geïntegreerd perspectief op veiligheid en stabiliteit zullen daarbij worden meegenomen. De mate van operationele uitwerking van de Nederlandse inzet verschilt per regio en ik zal de Kamer daarover desgewenst in een later stadium nader informeren.

3. Grote Meren

Analyse

De Grote Meren regio kent al bijna twee decennia conflict, chronische instabiliteit en humanitaire crises, die enorme aantallen slachtoffers maakten. Het oosten van de DRC werd in de jaren '90 het strijdtoneel voor het uitvechten van de geschillen tussen gewapende groeperingen en veiligheidstroepen van de landen in de regio. Nog altijd kent de regio een veelheid aan gewapende groeperingen; het merendeel op het grondgebied van de DRC. Extreme armoede en een jonge bevolking vormen een voedingsbodem voor deze groeperingen die zichzelf financieren met illegale exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de DRC. Met de ontplooiing van een VN-vredesmacht en enige vooruitgang in het herstel van het staatsgezag is het openlijk conflict de afgelopen jaren grotendeels beëindigd.

De opbouw van de Congolese staat is een moeizaam proces dat nog vele jaren zal duren. De terugkeer van de honderdduizenden vluchtelingen, ontheemden en oud-strijders in het gebied leidt ondertussen tot landconflicten, hernieuwde etnische spanning en rekrutering door gewapende groeperingen. Gebrek aan economische mogelijkheden en druk op het beschikbare landbouwareaal drijven daarbij etnische spanningen op de spits.

Grotere economische samenwerking in de regio en het herstel van oude handelsnetwerken kan de situatie voor de lokale bevolking verbeteren en leiden tot meer vertrouwen en constructievere betrekkingen tussen de landen in de regio. Regulering en certificering van de winning van, en handel in, grondstoffen onttrekt fondsen aan gewapende groeperingen en komt ten goede aan de belastingopbrengsten van de betreffende landen. Bovendien biedt een gereguleerde grondstoffenhandel mogelijkheden voor het Nederlands bedrijfsleven.

Doelen

Zoals ik u eerder heb toegezegd zal Nederland aandacht voor de Democratische Republiek Congo behouden in het kader van de regionale aanpak voor de Grote Meren. De veiligheidssituatie in de Grote Meren regio is de afgelopen jaren verbeterd, maar de regio is nog niet stabiel en nieuwe humanitaire crises kunnen niet worden uitgesloten. Hernieuwde instabiliteit kan de Nederlandse ontwikkelingsinvesteringen in partnerlanden Uganda, Rwanda, Burundi, maar ook in Zuid-Sudan, in gevaar brengen. Een bescheiden en realistische Nederlandse regionale aanpak kan dit helpen voorkomen. Concreet richt de Nederlandse inzet vanuit een regionaal perspectief zich op drie thema's:

- Veiligheid en rechtsorde: het verstevigen van de rechtsorde in de drie partnerlanden, professionalisering van de inzet van hun strijdkrachten in Afrikaanse vredesoperaties en de hervorming en opbouw van de veiligheidssector in Burundi.
- Economische ontwikkeling: Een bijdrage aan economische mogelijkheden en vredesdividend voor de lokale bevolking door aansluiting te zoeken bij initiatieven van de regionale organisaties en het verbeteren van infrastructuur en energievoorziening. Herstel van vertrouwen door het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden in de regio.
- Stabilisatie van het oosten van de DRC: De veiligheidssituatie in oost DRC is cruciaal voor de stabiliteit van de hele regio. De DRC is echter niet langer partnerland. De Nederlandse inzet zal dan ook bescheiden zijn en zich richten op het beperken van de meest destabiliserende effecten voor de regio.

Nederlandse inzet

Multilateraal: Internationaal vraagt de regionale aanpak een coherente inbreng in de relevante fora zoals VN, EU, OESO en de Internationale Contactgroep voor de Grote Meren. Omdat de behoefte van de betreffende landen voorop staat zoekt Nederland de samenwerking met relevante regionale organisaties, zoals de *East African Community*, de *International Conference on the Great Lakes Region* (ICGLR) en de *Communauté Économique des Pays des Grands Lacs* (CEPGL). De Nederlandse inzet in Oost-Congo ondersteunt en sluit aan bij de stabilisatiestrategie van de VN voor die regio.

Regionaal: De Nederlandse ambassade in Kigali implementeert het regionale Grote Meren programma. Met het regionale programma in de Grote Meren is in 2012 een bedrag gemoeid van ca. EUR 25 mln (dit is dus exclusief de bilaterale programma's in de partnerlanden). Het betreft uitgaven op het gebied van goed bestuur en wederopbouw, voedselzekerheid, energie en, in de DRC, gender. De insteek is hierbij voornamelijk economisch, gericht op grensoverschrijdende kwesties rond voedselzekerheid, energie en water in de landen DRC, Rwanda, Burundi en Uganda. Conform de motie Voordewind c.s. (Kamerstuk 32 605, nr. 42) zal deze aanpak de komende jaren worden voortgezet en zal bijzondere aandacht uitgaan naar het oosten van de DRC. Nederland ondersteunt daarnaast het regionale initiatief van de ICGLR tot certificering van de grondstoffen-

handel en zal op dit gebied eveneens de samenwerking zoeken met het bedrijfsleven.

Bilateraal: In het kader van de bilaterale landenprogramma's in Burundi, Rwanda en Uganda zal in het kader van het speerpunt veiligheid en rechtsorde en, waar relevant, de overige speerpunten worden bijgedragen aan de veiligheid en stabiliteit in deze landen. Deze inzet zal nader worden uitgewerkt in de meerjarige strategische plannen die in 2012 de Kamer zullen toegaan. Concreet gaat het daarbij onder andere om de opbouw van de veiligheidssector in Burundi; training in militaire justitie en ethiek in Rwanda en bijdrage aan training van Afrikaanse vredestroepen middels het ACOTA programma in Rwanda, Burundi en Uganda. Daarnaast ondersteunt Nederland de justitiesector in Uganda en Rwanda. Door gezamenlijke analyse en uitwisseling van informatie tussen de posten zal meer aansluiting worden gezocht tussen activiteiten aan weerszijde van grenzen.

De ontwikkelingen in het oosten van de DRC blijven cruciaal voor de stabiliteit in de bredere regio. Daarom zal Nederland vanuit regionaal perspectief met centrale middelen enkele activiteiten blijven financieren in Oost-Congo gericht op het bevorderen van stabiliteit en veiligheid. Omdat de lokale behoefte centraal staat, wordt aansluiting gezocht bij de stabilisatiestrategie die door de Congolese regering en de VN is opgesteld. Daarbij zal worden gewerkt aan het aanpakken van de onderliggende oorzaken van instabiliteit: het creëren van economische kansen en het verbeteren van *human security*. Concreet zal dit de komende tijd worden uitgewerkt in enkele activiteiten gericht op *reintegration, reconciliation en resilience*. Conform de motie El Fassed (Kamerstuk 32 605, nr. 35) zal daarbij blijvende aandacht worden besteed aan kwesties rond gender op basis van de ervaringen die Nederland daarmee de afgelopen jaren heeft opgebouwd.

4. Hoorn van Afrika

Analyse

Vrijwel alle landen in de Hoorn van Afrika, waaronder Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Somalië, Sudan, Uganda en Zuid-Sudan kennen grensoverschrijdende en binnenlandse conflicten die nauw met elkaar samenhangen. Het chronische en langdurige karakter van deze conflicten – bijvoorbeeld tussen Ethiopië en Eritrea, Eritrea en Djibouti, Sudan en Zuid-Sudan – ondermijnt de stabiliteit in de regio. In veel gevallen is er sprake van *proxy* oorlogsvoering, waarbij partijen en milities in buurlanden worden gesteund. Zo steunen Ethiopië en Uganda de *Transitional Federal Government* (TFG) in Somalië, terwijl Eritrea steun verleent aan de radicaalislamitische groepering Al Shabaab. Verder zijn er beschuldigingen van Sudanese steun aan gewapende groepen in Zuid-Sudan en beschuldigingen van steun door Sudan aan de *Lord's Resistance Army* (LRA) die over de grenzen van de Centraal-Afrikaanse Republiek, Democratische Republiek Congo, Uganda en Zuid-Sudan opereert.

Conflicten komen mede voort uit een combinatie van grote bevolkingsgroei, schaarste en milieudegradatie en uitsluiting. Traditionele *livelihoods* staan onder druk. Ook is in de meeste landen sprake van zwak en/of autoritair bestuur en heerst in grote gebieden rechteloosheid. Dit geldt in het bijzonder voor Somalië. De afwezigheid van een functionerende rechtsstaat biedt ruimte aan onder meer illegale handel in wapens, grondstoffen, terrorisme en piraterij. Het onderlinge wantrouwen is groot, waardoor de regionale samenwerking tussen de landen in het kader van IGAD en de Afrikaanse Unie tekort schiet.

Doelen

Nederland wil een bijdrage leveren aan het wegnemen van de oorzaken van de chronische instabiliteit in de regio, die bijdraagt aan de onderontwikkeling, humanitaire nood, piraterij, radicalisering en migratiestromen in deze regio. De negatieve effecten zijn niet alleen aanzienlijk voor de regio, maar ook voor Europa en Nederland. Een voorbeeld hiervan is piraterij, dat begonnen is voor de kust van Somalië maar inmiddels ook essentiële zeehandelsroutes door de Indische Oceaan en Arabische Zee bedreigt. Verder is er sprake van radicalisering in de regio met risico's voor terroristische aanslagen, zowel in de regio als daarbuiten. Tenslotte zijn er vluchtelingenstromen en migratie naar Europa en Nederland. De aanzienlijke betrokkenheid van Nederland bij de Hoorn van Afrika zal ook de komende regeringsperiode worden voortgezet met een stevige inzet ter bevordering van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Via de bilaterale ontwikkelingsinspanningen in de partnerlanden Zuid-Sudan, Kenia, Uganda en Ethiopië wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het tegengaan van onderliggende oorzaken van (regionale) instabiliteit. In aanvulling op de bilaterale inzet in de partnerlanden zal Nederland vanuit een regionaal perspectief zich specifiek richten op een tweetal doelen:

- bijdragen aan de stabilisering van Somalië en piraterijbestrijding;
- verbeteren van onderlinge samenwerking tussen de landen binnen regionale organisaties.

Nederlandse inzet

Multilateraal: De Nederlandse regionale inzet op de Hoorn van Afrika zal hoofdzakelijk worden vormgegeven in het kader van de EU en, in mindere mate, de VN. 14 november 2011 heeft de EU een EU Hoorn van Afrika strategie aangenomen, waarin de inzet van de EU op het gebied van veiligheid, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp op een geïntegreerde wijze is samengebracht. De EU Hoorn van Afrika Strategie biedt een belangrijk kader voor de Nederlandse inzet in de landen in de regio. De strategische prioriteiten in de EU strategie zijn: (1) vrede en veiligheid en conflictpreventie, (2) mitigatie effecten van piraterij georganiseerde misdaad en terrorisme, (3) bevorderen democratie en legitieme overheid, (4) bevorderen economische groei, (5) bevorderen regionale samenwerking en integratie. Nederland verwelkomt de Strategie en de aanstelling van een Speciaal Vertegenwoordiger voor de regio. De EU is de grootste donor in de regio en biedt gunstige markttoegang aan landen in de regio onder meer via *het Everything but Arms*-regime. Ook op het gebied van veiligheid en als verstrekker van humanitaire hulp is de EU een belangrijke speler. Deze investeringen moeten echter worden vertaald in meer politiek gewicht en dat vergt geïntegreerd EU beleid. Nederland zal er op aandringen dat een volgend EOF nauw aansluit bij de regionale strategie voor de Hoorn. Dit mede in reactie op de motie Smaling c.s. (EK, 32 500, V, N). Ook zal Nederland bijdragen aan de *Global Counter-Terrorism Forum* werkgroep voor de Hoorn van Afrika.

Regionaal: Nederland steunt de regionale samenwerking in de Hoorn van Afrika. Dit gebeurt door bij te dragen aan capaciteitsversterking van regionale organisaties zoals de AU en IGAD via de gedelegeerde middelen van de ambassade in Addis Abeba. Tevens draagt Nederland bij aan verbeterde samenwerking tussen landen in de regio op het gebied van het beheer van het Nijlwater via het *Nile Basin Initiative*. Op gebied van veiligheid wordt de AU-vredesmissie AMISOM ondersteund via de EU, via het ACOTA-programma voor training van vredestroepen uit Uganda en Burundi en door middel van het *Security Sector Development*-programma in Burundi. Nederland ondersteunt ook de *East Africa Standby Force* (EASF), een regionaal samenwerkingsverband van de AU voor vrede en veiligheid. Ook de ambassade in Nairobi vervult een belangrijke regionale

functie, met name bij de uitvoering van het Nederlandse beleid ten aanzien van Somalië.

Bilateraal: In het kader van de bilaterale landenprogramma's in Zuid-Sudan, Kenia, Uganda en Ethiopië zal via de uitwerking van het speerpunt veiligheid en rechtsorde en, waar relevant, via de overige speerpunten worden bijgedragen aan de stabiliteit in deze landen. Deze inzet zal nader worden uitgewerkt in de meerjarige strategische plannen die in 2012 de Kamer zullen toegaan. De inzet is dat via de bilaterale programma's een positieve bijdrage wordt geleverd aan de regionale stabiliteit. Daarnaast zal er een aanzienlijke bijdrage vanuit humanitaire hulp worden geleverd aan de humanitaire noden van mensen in deze regio. In Zuid-Sudan wordt tevens bijgedragen aan vrede en stabiliteit door ondersteuning van de VN-vredesmissie UNMISS, via een samenhangende inzet van militair, politie en civiel personeel.

Veel van de problemen in de regio zijn terug te leiden tot Somalië. Vanuit een regionaal perspectief kiest Nederland dan ook voor een specifieke benadering van Somalië in aansluiting op de EU-inspanningen. In de brief die uw Kamer op 16 september 2011 (Kamerstuk 22 831, nr. 63) is toegegaan over de Nederlandse inzet op het gebied van stabilisering van Somalië, is daarvoor al een basis gelegd. In deze brief is aangegeven, dat naast de inzet op het gebied van piraterijbestrijding en de opbouw van justitiële capaciteit in de landen in de Indische Oceaan, er in beperkte mate ontwikkelingsmiddelen voor stabilisering van Somalië beschikbaar gesteld zullen worden, o.a. voor programma's op het gebied van *livelihoods* en rechtsorde op gemeenschapsniveau.

5. Afghanistan-Pakistan

Analyse

De regio Afghanistan, Pakistan en India is van grote invloed op de internationale veiligheid en stabiliteit. Naast de situatie in Afghanistan en de rivaliteit tussen Pakistan en India bestaan in de bredere regio ernstige grensoverschrijdende problemen op het gebied van terrorisme, radicalisering en criminaliteit. Deze factoren zijn onderling sterk verweven en dragen bij aan spanningen en instabiliteit in een gebied met drie kernmachten waar een reële angst bestaat voor verdere nucleaire proliferatie.

In Afghanistan strijden militante groepen als de Taliban tegen de Afghaanse regering en de aanwezige westerse troepen. Sommige van deze groepen hebben een basis gevestigd in Pakistan en bereiden van daar uit aanslagen voor in Afghanistan. De Pakistaanse overheid is vooralsnog niet in staat gebleken deze grensoverschrijdende acties te voorkomen. De strijdende militanten zijn doorgaans verbonden aan etnische stammen die van oudsher het Afghaans-Pakistaanse grensgebied bevolken. Traditioneel verplaatsen deze stammen zich vrijelijk door het gebied, ongehinderd door formele grenzen en grenscontroles. Een ongecontroleerde stroom van personen over de grens is een onderkend probleem in de regio. Tevens geldt dat er tussen Afghanistan en Pakistan op grote schaal smokkel van goederen plaatsvindt die gepaard gaat met georganiseerde criminaliteit. Daarbij is drugshandel vanuit Afghanistan een ernstig probleem. Deze illegale praktijken vormen een belangrijke financieringsbron voor de strijd van militante groepen aan weerszijden van de grens, waaronder voor de Taliban.

De onderlinge relaties tussen Kabul, Islamabad worden in sterke mate beïnvloed door spanningen tussen India en Pakistan. De legers van beide landen staan nog steeds lijnrecht tegenover elkaar langs de *line of control*

die Kashmir in tweeën deelt. De landen beschuldigen elkaar over en weer van steun aan terroristische organisaties en van het voeren van *proxy* oorlogsvoering in buurlanden, waaronder Afghanistan. Om die reden is Pakistan argwanend over India's rol in Afghanistan en vreest een strategische omsingeling. Het recent gesloten strategisch partnerschap tussen India en Afghanistan draagt bij aan de Pakistaanse zorgen.

Doelen

Nederland wil in de regio de voedingsbodem voor de genoemde problemen – criminaliteit, radicalisering en terrorisme – helpen verminderen en bijdragen aan regionale vrede, veiligheid en stabiliteit. Doel is een bijdrage te leveren aan de gezamenlijke inspanningen van de internationale gemeenschap die erop is gericht om de dreiging vanuit de regio te verminderen, waardoor handelsstromen verder kunnen toenemen. Ook vindt Nederland het van belang dat vanuit het oogpunt van mensenrechten de bevolking zonder dreiging van terreur kan leven en vrijelijk hun ontwikkeling kan nastreven. Om een effectieve bijdrage te leveren aan deze doelstelling zal Nederland zich inzetten op een beperkt aantal doelen specifiek gericht op de grensgebieden van Pakistan en Afghanistan:

- bevorderen van veiligheid & rechtsorde
- het leveren van «vredesdividend»
- speciale aandacht voor vrouwen en (religieuze) minderheden.

Nederlandse inzet

Multilateraal: Nederlands zal in multilateraal verband (EU, NAVO, VN) ijveren voor eensluidende oproepen aan de landen in de regio voor betere samenwerking bij het oplossen van het Afghaanse conflict, het aanpakken van de voedingsbodem voor extremisme, evenals voor de stabilisatie en verdere ontwikkeling van Afghanistan. De regering is van mening dat een oplossing voor de problemen in Afghanistan vooral gevonden moeten worden in de regionale context. Om die reden neemt Nederland actief deel aan de *International Contact Group* (ICG) over Afghanistan/Pakistan. Zo draagt Nederland actief bij aan de ICG-werkgroep over verzoening en re-integratie.

Nederland is sinds 2002 actief betrokken bij de wederopbouw van Afghanistan zowel door middel van deelname aan ISAF als via een omvangrijk programma voor ontwikkelingssamenwerking. Sinds juni dit jaar is de politietrainingsmissie van start gegaan voor het trainen van civiele politieagenten en het versterken van de relatie tussen politie en justitie. Ook voor de Nederlandse inzet in Afghanistan en Pakistan staat het principe «multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig» centraal. Goed voorbeeld is de steun aan het *Afghan Reconstruction Trustfund*. Daarnaast steunt Nederland activiteiten ter bevordering van de rechtsstaat via een VN-fonds voor de justitiesector. De ontwikkelingsrelatie met Afghanistan zal de komende jaren worden voortgezet, u zult hierover worden geïnformeerd in het meerjarige strategische plan voor Afghanistan.

Geleverd vanuit een regionaal perspectief zal de Nederlandse inzet in Pakistan nauw aansluiten bij het *Post Crisis Needs Assessment* (PCNA), dat door de Pakistaanse overheid in nauwe samenwerking met de Wereldbank, Aziatische Ontwikkelingsbank, VN en EU is opgesteld en door de *Friends of Democratic Pakistan*, inclusief Nederland, goedgekeurd. Voor de uitvoering van de activiteiten heeft de Wereldbank een multi-donor fonds opgericht, dat zich richt op wederopbouw en stabiliteit in de grensgebieden met Afghanistan. Nederland overweegt een financiële bijdrage te leveren aan dit fonds en zitting te nemen in de stuurgroep die een dialoog voert met Pakistan over de stabilisering van de grensstreken

met Afghanistan. Ten slotte overweegt Nederland een bijdrage aan het landen programma van UNODC, dat gericht is op bestrijding van terrorisme en radicalisering, criminaliteit en sektarisch geweld in Pakistan.

Regionaal: In regionaal opzicht zal Nederland zich inzetten voor betere politieke en economische samenwerking tussen de landen in de regio. De *South Asia Association of Regional Cooperation* (SAARC) is een forum waar de EU als waarnemer aan deel neemt. Nederland zal ervoor ijveren dat via dit kanaal geëigende boodschappen aan de regionale spelers worden overgebracht. Ook zal Nederland onderzoeken waar het kan bijdragen aan bevordering van handel onder meer door het aanbieden van samenwerking van Nederlandse kennisinstituten met counterpart instellingen in de regio voor het maken van economische analyses. Zo kunnen tegelijkertijd opties voor het Nederlandse bedrijfsleven in het oog worden gehouden.

Aan andere initiatieven voor verbetering van de regionale samenwerking rond Afghanistan, zoals de werkgroep van de International Contact Group over dit onderwerp of de recente conferentie in Istanbul, neemt Nederland geen deel uit oopgpunt van werkverdeling: de EU is hierbij wel betrokken. De mogelijkheden voor implementatie van grensoverschrijdende projecten die Nederland zou kunnen steunen zijn beperkt vanwege het nog altijd heersende wantrouwen tussen de betrokken landen.

Bilateraal: Nederland zal de bilaterale ontwikkelingsrelatie met Pakistan beëindigen en daarvoor in de plaats met centrale middelen (Stabiliteitsfonds, Wederopbouwfonds) een specifieke inzet gericht op vrede, veiligheid en stabiliteit uitwerken. Waar mogelijk zullen de financiële middelen vanuit het departement worden overgeheveld naar de ambassade in Islamabad. Waar nodig zal Nederland gericht inzetten op bilaterale activiteiten in aanvulling op de rol die multilaterale organisaties spelen. Zo steunt Nederland in Afghanistan verschillende maatschappelijke organisaties voor de opbouw van infrastructuur, sociaaleconomische ontwikkeling en mensenrechten. In Pakistan wordt de multilaterale inzet aangevuld met bilaterale activiteiten gericht op de-radicalisering, rechtsorde en vredesdividend. Een specifieke activiteit in dit verband is het geïntegreerde *Programme for Establishing Partnership and Stability* dat Save the Children zal uitvoeren in het district Battagram, gelegen in de noordelijke grensgebieden van Pakistan met Afghanistan.

Nederland zal ook in de bilaterale contacten met Afghanistan en Pakistan pleiten voor samenwerking bij het vinden van een politieke oplossing voor verzoening en re-integratie van ex-Taliban strijders. Nederland zal daarnaast attent blijven op mogelijkheden om verdere vertrouwenwekkende maatregelen in de individuele landen in de regio te ondersteunen. Ook zal Nederland met middelen uit het Mensenrechtenfonds verschillende projecten steunen gericht op het verbeteren van de positie van vrouwen en religieuze minderheden in Pakistan. Nederland zal met India een bilaterale werkgroep terrorismebestrijding in het leven roepen en onderzoekt mogelijkheden om ervaringen uit te wisselen over de geïntegreerde benadering met Indiase vredestroepen.

6. Midden-Amerika

Analyse

De landen in de regio Midden-Amerika kampen steeds meer met een gebrek aan veiligheid, toenemende grensoverschrijdende criminaliteit – inclusief wapen- en mensensmokkel – en straffeloosheid. Een belangrijke oorzaak hiervan is de drugsproblematiek, die ook wordt bepaald door de ligging van de regio tussen Mexico en Colombia. Verder speelt de

gebrekkige sociale cohesie in Midden-Amerika een grote rol, mede gekenschetst door hoge jeugdwerkloosheid. Daardoor vervreemdt de jeugd zich steeds meer van de maatschappij en zoekt haar toevlucht tot criminaliteit. De overheden van de landen in Midden-Amerika slagen er onvoldoende in om oplossingen te vinden voor deze problematiek, waardoor de landen in de regio niet in staat zijn om optimaal te profiteren van hun economische potentie. Alle landen zijn middeninkomenslanden, maar er bestaan grote inkomensongelijkheden, ook een oorzaak van toenemende criminaliteit.

Doelen

Bovengenoemde ontwikkelingen belemmeren de verdere ontwikkeling en zelfredzaamheid van de landen in Midden-Amerika. Sommige dreigingen uit deze landen hebben eveneens een negatieve invloed op onze welvaart en economische belangen, waarbij onder meer moet worden gedacht aan mogelijkheden voor investeringen in en de handel met deze regio. Dit geldt zowel voor Nederland als voor de overzeese delen van het Koninkrijk. Daarom wil Nederland bijdragen aan de bestrijding van de onveiligheid, het tegengaan van mensenrechtenschendingen, het terugdringen van criminaliteit en destabilisering in de Midden-Amerikaanse regio. Op basis van de analyse van de problematiek in de regio kiest Nederland voor een focus op twee pijlers.

Op het gebied van *veiligheid en stabiliteit* kiest Nederland voor:

- Verbetering van justitie en de toegang tot rechtspraak, tegengaan van straffeloosheid en betere afstemming van politie met justitie;
- Verbeteren van toegang tot politie en justitie voor slachtoffers van geweld, in het bijzonder voor inheemse volken, vrouwen, kinderen en adolescenten;
- Ondersteunen van sociale preventie in plaats van repressie door het ondersteunen van activiteiten gericht op (risico)jongeren samen met bedrijfsleven, politie en burgers;
- Ondersteunen van regionale wapenbestrijdingsprogramma's.

Op het gebied van *mensenrechten en democratie* zet Nederland in op:

- Ondersteunen van mensenrechtenverdedigers in de regio;
- *Checks and balances*: een constructief kritisch maatschappelijk middenveld en bevorderen van onafhankelijkheid van de media.

Nederlandse inzet

Multilateraal: In multilateraal kader zal Nederland in relevante commissies van de Europese Unie (EU), bij vergaderingen van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en VN-instellingen, zoals UNDP en UNODC, pleiten voor een stevige inzet op veiligheid en stabiliteit in de regio Midden-Amerika. Nederland zal als waarnemer bij de OAS speciale aandacht schenken aan de ontwikkelingen in Midden-Amerika.

Regionaal: Onderzocht zal worden op welke wijze Nederland kan samenwerken met en aansluiten bij de regionale organisatie voor Midden-Amerika *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA). De organisatie heeft een strategie en actieplan gepresenteerd voor regionale veiligheid, die gebaseerd is op een duidelijke vraagsturing vanuit de nationale overheden uit de landen van de regio. Ook het maatschappelijke middenveld en het bedrijfsleven uit de regio heeft inspraak gehad bij de totstandkoming van deze regionale veiligheidsstrategie. Deze biedt een goed raamwerk voor actie en draagvlak van de betrokken landen in de regio.

Bilateraal: Nederland zal haar bilaterale inspanningen vormgeven via een regionaal programma voor Midden-Amerika (MAP), dat nauw zal aansluiten bij de activiteiten van bovengenoemde internationale organisaties en lokale prioriteiten. Er wordt gekozen voor een regionaal programma, omdat veel van de regionale problemen een transnationaal karakter hebben. Een andere reden is de voorziene sluiting van de posten in Guatemala en Nicaragua, waar de bilaterale landenprogramma's zullen worden uitgefaseerd. Nederland kan met het Midden-Amerika Programma voortbouwen op de jarenlange ervaring die is opgebouwd in de regio en de Nederlandse reputatie als bruggenbouwer. Bovendien toont het Nederlands maatschappelijk middenveld een grote betrokkenheid bij de regio.

De regering stelt voor het programma in de opstartfase van 2012 € 7,5 miljoen beschikbaar en aansluitend van 2013 tot 2015 € 15 miljoen per jaar. De geografische reikwijdte van het Midden-Amerika Programma omvat in principe alle landen van Midden-Amerika. De nadruk in de uitvoering zal liggen bij El Salvador, Honduras, Guatemala en Nicaragua. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de thematiek kunnen programma's ook worden uitgevoerd in Costa Rica, Panama en Belize. Betrokkenheid van Mexico en Colombia bij het programma wordt gezien, hoewel financiering van activiteiten in deze landen niet voor de hand ligt.

De operationele uitwerking en mogelijke delegatie van het programma naar een post in de regio zal in 2012 plaatsvinden. Bij de uitvoering van het Midden-Amerika Programma zal waar mogelijk samenwerking gezocht worden met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Een veiliger en stabielere Midden-Amerika biedt immers ook economische kansen voor Nederland.