

Vergaderjaar 2015–2016

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 317

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2016

Inleiding

In deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de meest recente en relevante ontwikkelingen met betrekking tot de Nederlandse inzet in Zuid-Sudan. De brief zal achtereenvolgens ingaan op de politieke ontwikkelingen, de veiligheidssituatie, de humanitaire situatie, ontwikkelingssamenwerking, algemene ontwikkelingen in UNMISS en tot slot de Nederlandse bijdrage aan UNMISS. Daarmee wordt ook gestand gedaan aan de toezegging van de Minister van Defensie tijdens het algemeen overleg van 18 februari jl. over de artikel 100-brief inzake de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan UNMISS. Zij heeft toen toegezegd uw Kamer omstreeks de zomer nader te informeren over de Nederlandse bijdrage aan UNMISS (Kamerstuk 29 521, nr. 312), waarbij ook aspecten zoals gender en patrouillecapaciteit zouden worden meegenomen.

Politieke ontwikkelingen

De voortgang van het vredesproces in Zuid-Sudan verloopt met horten en stoten. In februari benoemde president Salva Kiir zijn voormalige rivaal Riek Machar tot eerste vice-president. In april werd een belangrijke stap voorwaarts gezet toen Machar na langdurige onderhandelingen over zijn veiligheid terugkeerde naar Juba. Met zijn terugkeer werd een belangrijk obstakel weggenomen voor de oprichting van de overgangsregering van nationale eenheid. Kort daarna trad de overgangsregering aan, onder leiding van president Kiir, eerste vicepresident Machar en vicepresident Wani Igga. In de overgangsregering zijn de vier belangrijkste facties en ondertekenaars van het vredesakkoord van augustus 2015 vertegenwoordigd, de SPLM, SPLM/A *in Opposition* (SPLM/A-IO), de groep van voormalige politieke gevangenen en de groep van andere politieke partijen.

De politieke, economische en humanitaire crisis in Zuid-Sudan blijft onverminderd groot. De regering staat dan ook voor de zware opdracht om gedurende een overgangperiode van 30 maanden deze crises aan te pakken, voortgang te maken met de uitvoering van het vredesakkoord en vreedzame en democratische verkiezingen te organiseren in 2018. Sinds haar aantreden heeft de regering nog weinig concrete vooruitgang geboekt. Het grote onderlinge wantrouwen in de regering leidt tot besluiteloosheid en komt tot uiting in interne onenigheid over een aantal belangrijke kwesties, waaronder het eerdere besluit van president Kiir om de oorspronkelijke tien deelstaten uit te breiden tot 28. Dit besluit gaat in tegen de letter en geest van het vredesakkoord en is tegen het zere been van de SPLM/A-IO en andere politieke partijen. Hoewel de overgangsregering officieel heeft besloten om het besluit opnieuw te onderzoeken, wordt de deelstatelijke herindeling in de praktijk inmiddels gewoon uitgevoerd.

Ook de uitvoering van de afspraken over de inzet en samenstelling van leger en politie in het vredesakkoord levert spanningen op in de nieuwe regering. Het betreft onder andere de demilitarisering van Juba, de kantonnering van gevechtstroepen in met name de Equatoria's en de Bahr el-Ghazal's, en de operationalisering van het *Joint Operations Centre* (JOC) en de *Joint Integrated Police* (JIP). Ook loopt de operationalisering van belangrijke in het verdrag genoemde instituties, waaronder het overgangsparlement, achter op schema.

Het is nog steeds slecht gesteld met de mensenrechtensituatie in Zuid-Sudan. Het rapport van de VN Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van afgelopen maart maakt melding van mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationale humanitaire recht in grote delen van het land. De voortdurende geweldscyclus is mede het gevolg van de zwakke rechtsstaat, de afbrokkeling van traditionele autoriteit en de hoge straffeloosheid. Ook is de ruimte voor de vrijheid van meningsuiting en kritische geluiden van activisten, media en maatschappelijke organisaties afgenomen.

De Nederlandse ambassade in Juba neemt op rotatiebasis deel aan de mechanismen die toezien op de uitvoering van het vredesakkoord, waaronder de *Joint Monitoring and Evaluation Commission* (JMEC) en de *Ceasefire and Transitional Security Arrangement Monitoring Mechanism* (CTSAMM). De vooruitgang die is geboekt, is voor het grootste deel toe te schrijven aan de betrokkenheid en druk van deze mechanismen, samen met de multi- of bilaterale druk van landen in de regio en daarbuiten, op de Zuid-Sudanese leiders. Die druk zullen de betrokken landen, waaronder Nederland, moeten handhaven, inclusief de dreiging van aanvullende sancties tegen personen die het proces blokkeren.

In de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 23 mei jl. onderstreepten EU-ministers nog eens het belang van een effectieve uitvoering van het EU-wapenembargo en verklaarden zij zich bereid aanvullende sancties tegen individuen te overwegen (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1631). Eind mei besloot de VN Veiligheidsraad het sanctieregime van maart 2015 met een jaar te verlengen.

Veiligheidssituatie

De terugkeer van Machar en de vorming van een overgangsregering dragen op de korte termijn bij tot het bewaren van de relatieve rust. Maar net als bij de onafhankelijkheid in 2011 blijft in grote delen van Zuid-Sudan de situatie gespannen.

Dit komt mede doordat het vredesakkoord van augustus 2015 geen inclusief proces was. Veel etnische groepen hebben geen noemenswaardige vertegenwoordiging in de overgangsregering. Ondanks de voortgang op politiek gebied zijn er in diverse regio's in het land aanhoudende gewelddadigheden tussen verschillende gewapende groeperingen, die voor een belangrijk deel zijn gelieerd aan de SPLM/A-IO. Zo is het al enige weken onrustig in Western Bahr el-Ghazal, de Equatoriale deelstaten en Jonglei. In Upper Nile tekent een factie van de Shilluk bezwaar aan tegen de federale herindeling die ervoor zorgt dat de voor hen belangrijke stad Malakal in een door Dinka gedomineerde staat is komen te liggen. Ook het grensgebied tussen de Ethiopische regio Gambella en de Zuid-Sudanese deelstaat Jonglei is onrustig vanwege een grootschalige aanval van vermoedelijk Murle-strijders op Nuer in Ethiopië.

De geografische spreiding en de achtergrond van de aanhoudende gewelddadigheden duiden er op dat zelfs als op papier alle stappen van het verdrag zijn uitgevoerd, dit geen garantie is voor stabiliteit. De onvrede met de regering onder diverse bevolkingsgroepen groeit. Alleen internationale druk is niet voldoende om het vredesakkoord tot een succes te maken. Hiervoor is ook de oprechte wil van op zijn minst de elite van de strijdende partijen een vereiste.

UNMISS is waarschijnlijk nog steeds geen direct doelwit voor de strijdende partijen. Toch blijft het risico bestaan dat VN-personeel of vluchtelingen in de diverse kampen onbedoeld betrokken raken bij het conflict of slachtoffer worden van gewapend treffen. Er zijn op dit moment geen Nederlandse VN-functionarissen op VN-locaties buiten Juba. De dreiging voor Nederlandse militairen in Juba en bij VN-locaties in Juba wordt beoordeeld als laag tot matig. Daarnaast bestaat het risico dat VN-personeel (en buitenlanders in het algemeen) met name in Juba het slachtoffer wordt van criminele activiteiten vanwege de verslechterde economische situatie.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Zuid-Sudan blijft zorgwekkend. De toch al ernstige voedselonzeekerheid veroorzaakt door het conflict neemt verder toe en wordt versterkt door de verslechterende economische situatie en droogte, mede veroorzaakt door el Niño. Op dit moment worden 4,8 miljoen mensen getroffen door de aanhoudende voedselonzeekerheid, waarvan 2,8 miljoen als gevolg van het conflict. Vanuit de deelstaten Northern Bahr el-Ghazal en Warrap trekken duizenden mensen naar Sudan om de honger als gevolg van de droogte en onveiligheid te ontvluchten. De ondervoedingsindicatoren zijn op sommige plaatsen significant hoger dan in 2015.

Volgens de Verenigde Naties zijn 2,4 miljoen mensen gevlucht sinds het geweld uitbrak in december 2013, waarvan 1,7 miljoen mensen in eigen land zijn gebleven. Tegelijkertijd zijn op enkele plaatsen ontheemden teruggekeerd en gereïntegreerd als gevolg van het vredesakkoord. Toch verblijven nog 170.000 mensen op de *Protection of Civilians* (POC)-sites bij de UNMISS bases.

Aanhoudende onveiligheid en de economische crisis zorgen voor druk op de landbouw en veeteelt alsmede op de handel en hulpverlening. Als gevolg hiervan blijven de prijzen voor basisvoorzieningen hoog, is voedsel schaars en ontvluchten mensen huis en haard op zoek naar voedsel en veiligheid. Humanitaire organisaties ondervinden door onveiligheid, slechte infrastructuur en administratieve obstakels nog steeds problemen bij het leveren van humanitaire hulp. Voorbeelden van

ondermijning van de hulp bestaan uit inbraak op compounds, illegale checkpoints, het oplichten van hulpverleners, inname van paspoorten en het niet inwilligen van verzoeken voor documenten/vergunningen. Het humanitaire hulpverzoek voor Zuid-Sudan bedraagt 1,29 miljard dollar, dat op dit moment voor 37 procent is gedekt (52 procent incl. nog niet overgemaakte toezeggingen). Nederland geeft in 2016 17 miljoen euro aan humanitaire hulp via de VN (6 miljoen euro) en Nederlandse NGO's via de *Dutch Relief Alliance* (11 miljoen euro).

Ontwikkelingssamenwerking

Met de vorming van een overgangsregering hebben de Zuid-Sudanese leiders een belangrijke stap gezet. Als erkenning voor deze stap is het kabinet voornemens om de in 2014 opgeschorte bilaterale ontwikkelings-samenwerking met de centrale overheid, onder voorwaarden en in kleine stappen, te hervatten. Als een eerste, symbolische uitdrukking hiervan zullen Zuid-Sudanese diplomaten weer in aanmerking kunnen komen voor deelname aan het Clingendael trainingsprogramma voor buitenlandse diplomaten. De Zuid-Sudanese autoriteiten zijn inmiddels over dit besluit van het kabinet geïnformeerd.

De verdere, meer structurele, inrichting van de bilaterale hulprelatie met de centrale overheid zal afhangen van de uitvoering van alle elementen van het vredesakkoord. Zo dienen er concrete en geloofwaardige stappen te worden gezet ten behoeve van economische en politieke hervormingen en de aanpak van straffeloosheid. Om te beoordelen of aan deze voorwaarden wordt voldaan en additionele steun gerechtvaardigd is, zal het kabinet de ontwikkelingen in Zuid-Sudan nauwgezet blijven volgen.

De ontwikkelingsstatistieken voor Zuid-Sudan zijn al decennia alarmerend. De behoefte aan hulp blijft dan ook evident. Hoewel Zuid-Sudan tussen 2005 en 2010 steeg in de wereldwijde ontwikkelingsranglijsten, behoort het nog steevast tot de onderste 10 tot 15 procent op die lijsten. Intussen blijven de cijfers over enkele ontwikkelingsaspecten alarmerend: er sterven nergens ter wereld meer vrouwen in het kraambed (één op de zeven), 70 procent van de mensen boven de 15 is analfabeet en 72 procent van de bevolking is jonger dan 30.

Dat Zuid-Sudan sinds 2014 de ranglijst van meest fragiele staten ter wereld aanvoert, pleit er voor om de geïntegreerde benadering in het land voort te zetten. Nederland zal daarom actief blijven bijdragen aan de bevordering van de stabiliteit en ontwikkeling van de Zuid-Sudanese bevolking, via de bestaande ontwikkelingsprogramma's op decentraal niveau, met name op de gebieden van water, voedselzekerheid, private-sectorontwikkeling en veiligheid en rechtsorde.

Ontwikkelingen UNMISS

De bloedige crisis van 2013 dwong de VN om het mandaat van de missie aan te passen. De hoofdtaak, steun aan de overheid gericht op staatsopbouw, werd gestaakt en vervangen door bescherming van de burgerbevolking.

De bescherming die UNMISS burgers biedt, is van groot belang voor de bevolking van Zuid-Sudan. Dit geldt vooral voor de vele binnenlands ontheemden die bescherming zoeken op een van de *Protection of Civilians* sites en deze nog niet durven te verlaten, alsmede voor de burgers die mede door de ondersteunende rol van UNMISS humanitaire hulp ontvangen buiten de kampen. Daarnaast speelt UNMISS een belangrijke rol bij het onderzoeken van mensenrechtenschendingen en bij het ondersteunen van de uitvoering van het vredesakkoord.

De missie kent tegelijkertijd een aantal uitdagingen die de missie belemmeren in de optimale uitvoering van haar mandaat. Deze problemen vinden enerzijds hun oorsprong in de complexiteit van het conflict, anderzijds heeft de missie beperkte middelen ter beschikking om de taken die voortvloeien uit het mandaat effectief te kunnen uitvoeren. Met de middelen die de missie heeft richt UNMISS zich op dit moment voornamelijk op de burgers die zijn gevlucht naar een van de *Protection of Civilians* sites. Desondanks kan het ook in de kampen onrustig zijn. Zo kwamen in februari jl. 30 burgers om het leven tijdens gevechten in de *Protection of Civilians* site in Malakal.

UNMISS voert ook dagelijks patrouilles uit, echter voor een effectieve presentie in alle risicogebieden is de patrouillecapaciteit in zijn totaliteit te beperkt. Patrouilles worden geïnitieerd vanuit de tien UNMISS *Field Integrated Operation Centers* (FIOC). Er is sprake van verschillende types patrouilles. De lange afstand patrouilles zijn over het algemeen geïntegreerd. Dit wil zeggen dat ook de verschillende civiele afdelingen van de missie (zoals bijvoorbeeld politieke zaken en mensenrechten) deelnemen. Mede naar aanleiding van de mandaatswijziging van UNMISS als gevolg van de ondertekening van het vredesakkoord heeft UNMISS de aanpak iets veranderd. Naast de tien grotere (FIOC) bases waar in de regel ook sprake is van *Protection of Civilians* sites, zijn er tevens een aantal kleinere bases geopend: de *Temporary, Company* en *Forward Operating Bases*. Op deze wijze tracht UNMISS de voetafdruk te vergroten en de bescherming van de burgerbevolking verder buiten de *Protection of Civilians* sites te bevorderen. UNMISS coördineert deze inzet met (lokale) humanitaire actoren in het land.

De missie ondervindt ook tegenwerking van de partijen in het conflict waarbij de bewegingsvrijheid een belangrijke beperkende factor is. Er vinden dagelijks *Status Of Forces Agreement* (SOFA) schendingen plaats waaraan alle strijdende partijen zich schuldig maken. Wel valt er een positieve kentering valt waar te nemen, al blijft de bewegingsvrijheid een onderwerp dat nauw gevolgd dient te worden.

Een positieve ontwikkeling hierbij is wel dat sinds de verlenging van het huidige mandaat het troepenplafond van UNMISS is verhoogd zodat er capaciteit is voor *Forward Operating Bases* (FOB's). Dit kan bijdragen tot een betere bescherming van de burgerbevolking.

Gender

In de afgelopen maanden was sprake van seksueel geweld tegen vrouwen in met name de staten Upper Nile, Unity and Central Equatoria. Op initiatief van eerste vicepresident Riek Machar en met de steun van UNMISS is een *Task Force* opgericht die toezicht houdt op de uitvoering van een in 2014 ondertekend communiqué ter bestrijding van *gender based violence*. Als onderdeel van de aanpak van seksueel geweld heeft UNMISS de afgelopen periode onder meer een vijfdaagse training in *gender based violence* gegeven aan 32 politieofficieren. Ook UNDP is actief in het trainen van politiefunctionarissen en het opzetten van *special protection units* in de belangrijkste steden in Zuid-Sudan. Daarnaast hield UNMISS de afgelopen rapportageperiode dertien bijeenkomsten voor vrouwen ter bestrijding van *gender based violence* en ook om vrouwenparticipatie in het vredesproces te bevorderen. Om seksuele uitbuiting en misbruik binnen UNMISS tegen te gaan heeft de missie een *task force* aangewezen (bijgestaan door onder andere *UN Women* en de *Conduct and Discipline Advisory Group*) die toezicht houdt op de *UN zero-tolerance policy* ten aanzien van seksuele uitbuiting en misbruik in de missie.

Bovendien bestrijden meerdere organisaties met Nederlandse steun deze problematiek. Zo werkt de NGO *Nonviolent Peaceforce* aan de versterking van de positie van vrouwen om *gender based violence* te bestrijden en bij te dragen aan lokale vredesprocessen. Als deel van deze inspanningen werken zij samen met UNMISS en andere non-gouvernementele en gouvernementele actoren om, naast actieve preventie van *gender based violence* medische vervolgtrajecten en juridische vervolgtrajecten te begeleiden nadat *gender based violence* zich heeft voorgedaan.

Nederlandse bijdrage

De Nederlandse bijdrage aan UNMISS behelst op dit moment zes stafofficieren. Zoals in februari aan uw Kamer gemeld, was er tot half juni 2016 nog een *Individual Police Officer* (IPO) binnen de missie aanwezig als *Deputy Protection of Civilians-site Coordinator* voor Central Equatoria State, in Juba. Daarmee vervulde hij een rol in de bescherming van de burgerbevolking op de ontheemden kampen bij de VN-bases in Juba. Zijn uitzending is inmiddels afgerond en hij wordt niet opgevolgd.

Nederlandse officieren leveren expertise (onder meer logistiek, inlichtingen, juridisch, air operations) die in VN-missies, zeker ook UNMISS, nodig is. Op deze manier kan Nederland ook met een bescheiden deelname op stafniveau een nuttige bijdrage leveren aan deze missie. De inzet en deskundigheid van de Nederlandse militairen worden door de VN zeer gewaardeerd.

De bijdrage van Nederlandse IPO's is sinds december 2015 opgeschort omdat de VN niet in staat bleek op bepaalde locaties aan de eigen (en Nederlandse) medische voorwaarden te voldoen. Het kabinet hecht grote waarde aan de veiligheid en het welzijn van de Nederlanders in de missie en staat uitsluitend inzet van personeel toe op locaties waar de medische voorzieningen en beveiliging toereikend zijn.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen