

Vergaderjaar 2020–2021

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 140

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2021

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken te worden geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t. het conflict in Tigray, de betrokkenheid van andere landen in de Hoorn van Afrika hierbij en de mogelijkheden voor humanitaire hulp aan de bevolking in dit gebied van 28 januari jl., kunnen wij u, in aanvulling op antwoorden op eerdere Kamervragen over de crisis in Tigray van 12 januari jl. (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1300) het volgende berichten.

Actuele conflictsituatie en betrokkenheid andere landen

Ondanks het uitroepen van het einde van de militaire operatie door premier Abiy op 28 november 2020, gaan gevechten in Tigray tot het moment van dit schrijven door. Vanwege de gebrekkige toegang voor media, waarnemers en hulpverleners, en nog altijd beperkte en gebrekkige telecomverbindingen met het gebied is het nog steeds niet mogelijk een helder beeld te verkrijgen van de exacte situatie en intensiteit van gevechten.

Op basis van diverse bronnen is het beeld dat waar de strijdkrachten van het Tigray People's Liberation Front (TPLF) zijn verdreven uit de grotere steden, deze strijdkrachten nog altijd grote delen van het platteland en het bergachtig gebied controleren. Delen van het westen van Tigray worden gecontroleerd door Amhaarse milities, die het federale leger hebben ondersteund bij de militaire operatie. Het door Amhaarse milities gecontroleerde gebied zou min of meer samenvallen met het deel van Tigray dat vóór 1991 deel uitmaakte van de Amhara regio. Hoewel de aanwezigheid van Eritrese troepen in het noorden sinds het begin van de crisis officieel wordt ontkend door Ethiopië en Eritrea is hun aanwezigheid wel publiekelijk bevestigd, onder andere door de regionale commandant van het Ethiopische federale leger. Zowel de VS als de EU hebben opgeroepen tot terugtrekking van de Eritrese troepen uit Tigray.

De Ethiopische overheid stelt zich op het standpunt dat de militaire operatie gericht was op het herstel van de rechtsorde, na een aanval op de noordelijke basis van het federale leger door het TPLF. Van hun kant heeft het TPLF toegegeven deze aanval te hebben uitgevoerd, echter onder het mom van zelfverdediging. Voorts stelt premier Abiy dat het TPLF achter de schermen activiteiten van gewapende groepen elders in Ethiopië orkestreerde en financierde om daarmee de democratische en economische hervormingsagenda en de stabiliteit van zijn regering te ondermijnen.

Vanwege het hoge aantal slachtoffers en de zorg over grootschalige schendingen van internationaal humanitair recht hebben Afrikaanse Unie (AU), VN, de EU, individuele EU-lidstaten waaronder Nederland en VS diverse malen opgeroepen tot beëindiging van de gevechten en te kiezen voor een politieke uitweg uit het conflict. De Ethiopische regering, noch het TPLF, heeft gehoor gegeven aan deze oproepen. Premier Abiy heeft initiatieven vanuit de AU en de regionale organisatie IGAD om dialoog te ondersteunen afgewezen. Hij ziet dit als een puur binnenlands conflict, waarbij buitenlandse inmenging de soevereiniteit van zijn land aantast. Premier Abiy stelt dat de militaire operatie nu is afgerond en dat er wordt gewerkt aan stabilisatie, wederopbouw en het zoeken naar en arresteren van nog niet opgepakte TPLF kopstukken. De VN en anderen melden echter aanhoudende gevechten en berichten over ernstige mensenrechtenschendingen.

Humanitaire nood is hoog en toegang hulpverlening beperkt

De humanitaire noden zijn enorm en reden voor grote zorg. De VN schat het aantal mensen dat acute behoefte heeft aan humanitaire hulp op rond de 2,3 miljoen, waarbij er sprake is van een acuut tekort aan water en voedsel. De regionale overheid heeft reeds melding gemaakt van mensen die overlijden als gevolg van honger. Naar schatting is de totale groep die behoefte heeft aan enige vorm van humanitaire assistentie rond de 4,5 miljoen mensen (op een geschatte bevolkingsomvang in Tigray van rond de 6 miljoen). De nood neemt toe omdat humanitaire hulp de bevolking maar in zeer beperkte mate bereikt. De onzekere veiligheidssituatie speelt daarbij een rol, maar de meest beperkende factor is de nog altijd zeer beperkte autorisatie tot toegang tot het gebied door de Ethiopische autoriteiten. Diverse oproepen tot onbelemmerde toegang in lijn met internationaal humanitair recht door o.a. VN, EU en recent ook de VS hebben, ondanks herhaalde beloftes, tot op heden tot onvoldoende verbetering geleid.

Onder leiding van de VN is voor Tigray een *Humanitarian Response Plan* (HRP) opgesteld, met een totale geraamde financieringsbehoefte van USD 1.3 miljard, waarvan momenteel 58% is gedekt door toezeggingen en bijdragen van donoren. Nederland draagt momenteel EUR 8,25 miljoen bij aan humanitaire hulp gerelateerd aan deze crisis, zowel in Ethiopië als ten behoeve van de opvang van vluchtelingen in Soedan. Deze bijdrage bestaat uit het Nederlandse aandeel in de bijdrage vanuit het *Central Emergency Response Fund* (CERF) van de VN (17% van USD 35,6 miljoen = EUR 5,1 miljoen) en via budgetallocaties aan de *Dutch Relief Alliance* (DRA, totaal 3,15 miljoen).

Aanwijzingen over ernstige mensenrechtenschendingen

De VN, o.a. bij monde van Secretaris-Generaal Guterres, Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Michelle Bachelet en de Hoge Vertegenwoordiger voor de Vluchtelingen Grandi hebben in diverse opeenvolgende verklaringen hun grote zorgen geuit over aanwijzingen dat er

sprake is van ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen en misdaden waaronder moord, verkrachting en andere vormen van seksueel en gender gerelateerd geweld, plundering en vernieling van privé bezit, infrastructuur en overheidsgebouwen. Onafhankelijke waarnemers en journalisten hebben geen vrije toegang tot het gebied en verantwoordelijkheid voor misdaden kan nog niet worden onderzocht en vastgesteld.

Een specifieke zorg betreft het lot van de meer dan 90.000 Eritrese vluchtelingen die bij het uitbreken van het conflict in Tigray verbleven, waarvan 50.000 in vier door de VN beheerde vluchtelingenkampen. Bij aanvang van het conflict zijn hulpverleners die werkzaam waren in de twee noordelijke kampen, Hitsats en Shimelba, verjaagd en van zes medewerkers is zeker dat ze zijn vermoord, onder wie een medewerker van de Nederlandse organisatie ZOA.

Sinds begin november hebben VN en andere hulporganisaties tot op moment van dit schrijven geen toegang meer gekregen tot deze twee kampen. Analyse van satellietfoto's door onderzoeksjournalisten suggereert dat deze kampen systematisch zijn vernietigd. Veel vluchtelingen houden zich schuil op het platteland en UNHCR poogt om samen met de Ethiopische overheid opvang te bieden in de twee overgebleven kampen in het zuiden van Tigray, die daartoe zullen moeten worden uitgebreid. Er zijn sterke aanwijzingen dat een onbekend deel van de vluchtelingen door Eritrese soldaten is meegevoerd terug naar Eritrea. De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen Grandi heeft publiekelijk gesteld dat dit een substantiële schending van internationaal recht zou betekenen.

Regionale impact

De crisis in Tigray kreeg, naast de deelname van Eritrese legereenheden, al snel een ander grensoverschrijdend element in de vorm van de toestroom naar Soedan van vluchtelingen uit met name het westelijk deel van Tigray. Deze vluchtelingen (inmiddels ruim 60.000) worden zo goed mogelijk opgevangen in kampen nabij, maar op veilige afstand van de grens met Tigray.

In december laaide een oud grensgeschil tussen Soedan en Ethiopië weer op nadat Soedanese troepen de controle overnamen van een betwist gebied, de Al Fashaga driehoek. Soedan stelt dat dit gebied verdragsrechtelijk Soedanees is, hoewel het al decennia door Ethiopische boeren wordt bewoond en bewerkt. Na een tweetal korte militaire confrontaties bevestigden beide landen hun bereidheid om het conflict middels besprekingen op te lossen. Beide kanten waren ook bereid daarbij de grenscommissie van de AU een belangrijke rol in toe te kennen. Het risico op verdere escalatie blijft aanwezig gelet op wederzijdse retoriek en concentratie van troepen nabij het betwiste gebied.

Nederlandse inzet

Reeds voorafgaand aan dit conflict richtte de Nederlandse inzet zich op het voorkomen van gewelddadige conflicten in (delen van) Ethiopië, waaronder via ondersteuning van specifiek op conflictpreventie en vredesopbouw gerichte fondsen en programma's van de VN en anderen. Nederland ondersteunt en financiert diverse initiatieven en programma's, waaronder van het *Netherlands Institute for Multi Party Democracy (NIMD)* en van UNDP (SEEDS), gericht op vreedzame en inclusieve dialoog van Ethiopische maatschappelijke organisaties, democratische instituties en politieke partijen.

Met het uitbreken van het conflict is de Nederlandse inzet, mede in EU verband en in nauwe afstemming met overige gelijkgezinden, gericht op het beëindigen van gevechten en te kiezen voor politieke uitweg en het verlenen van volledige en ongehinderde toegang voor humanitaire hulp, conform internationaal humanitair recht. Voorts zet het kabinet in op bescherming tegen mensenrechtenschendingen en medewerking aan onafhankelijk onderzoek naar mensenrechtenschendingen en andere schendingen van internationaal recht. Nederland ziet daarbij een belangrijke rol voor het kantoor van de VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten Bachelet, en voor onderzoek door de Ethiopische onafhankelijke mensenrechtencommissie. Nederland zet zich ook in voor een actieve betrokkenheid van de VN Mensenrechtenraad. Voor humanitaire toegang en bescherming van mensenrechten is herstel van nog altijd beperkte communicatieverbindingen en toegang voor onafhankelijke media ook noodzakelijk. Voor beëindiging van het geweld tegen de lokale bevolking en bescherming van in het gebied aanwezige Eritrese vluchtelingen is het van belang dat Eritrese strijdkrachten zich terugtrekken. Ten slotte zet Nederland in op de-escalatie van het grensconflict tussen Soedan en Ethiopië en op het voorkomen van verdere escalatie van geweld elders in Ethiopië en de regio. Minister-President Rutte heeft op 17 februari met premier Abiy gesproken. Hij heeft daarbij onder meer de zorgen over de situatie in Tigray overgebracht en gepleit voor een vreedzame oplossing van het conflict en betere toegang voor humanitaire organisaties.

Een ander element van de Nederlandse en EU inzet is gericht op het overeind houden van de democratische hervormingsagenda in Ethiopië. De in 2018 ingezette transitie van autocratisch bestuur onder het TPLF naar een meer inclusief en democratisch bestuur was veelbelovend en begon voortvarend. Reeds in aanloop naar deze crisis was er sprake van toenemend geweld en een verslechterende mensenrechtensituatie. Voorkomen moet worden dat de huidige crisis de hervormingsagenda verder ondermijnt, mede vanwege de verkiezingen die zijn aangekondigd voor juni dit jaar.

De EU-27 verklaring van 25 december jl. is tot stand gekomen in lijn met deze inzet en het kabinet steunt de diplomatieke initiatieven en verklaringen van Hoge Vertegenwoordiger van de EU Borrell en de Europese Commissie over de crisis waarvan de laatste dateert van 8 februari jl. De regering Abiy heeft deze meest recente verklaring van de EU verworpen als «in strijd met de realiteit op de grond».

Het kabinet verwelkomt de actievere betrokkenheid van de Verenigde Staten sinds het aantreden van de nieuwe Administratie onder leiding van president Biden.

Een deel van de Nederlandse betalingen voor programma's die deels in Tigray met de Ethiopische overheid werden uitgevoerd, zijn eind 2020 aangehouden omdat implementatie in Tigray niet meer mogelijk was. Gelet op de zorgelijke humanitaire en mensenrechtensituatie heeft de Europese Commissie op 15 december jl. betaling van begrotingssteun voor een bedrag van EUR 88 mln aangehouden en uitbetaling voorwaardelijk gesteld aan onbeperkte humanitaire toegang, het beëindigen van gevechten en zoeken naar een politieke oplossing, onderzoek naar mensenrechtenschendingen en herstel van communicatielijnen naar het gebied. Nederland steunt het besluit van de Commissie om betaling van begrotingssteun te verbinden aan toepassing van internationale humanitaire standaarden en mensenrechten.

Conform de motie van de leden Stoffer en Voordewind kiest het kabinet er vooralsnog voor om de rest van de Nederlandse OS-programma's uit te blijven voeren. Juist vanwege de inzet op ondersteuning van de hervormingsagenda, versterking van de economische ontwikkeling en behoud van stabiliteit in de rest van het land. De Nederlandse programma's worden grotendeels in samenwerking met NGO's en multilaterale organisaties uitgevoerd. Ook andere donoren zetten hun lopende programmering vooralsnog zoveel mogelijk voort, met uitzondering van de genoemde uitgestelde betalingen van EU-begrotingssteun.

De Finse Minister van Buitenlandse Zaken Haavisto heeft op verzoek van en namens Hoge Vertegenwoordiger Borrell tussen 7 en 11 februari jl. een bezoek gebracht aan Soedan en Ethiopië. Dit bezoek had als doel om de dialoog aan te gaan over verbetering van humanitaire toegang, bescherming van de burgerbevolking en om bij te dragen aan de-escalatie van het grensconflict tussen Soedan en Ethiopië. Minister Haavisto zal tijdens de Raad Buitenlandse Zaken op 22 februari verslag doen van zijn bevindingen. De Raad zal mogelijk Raadsconclusies aannemen die verder richting moeten geven aan de EU-inzet ten aanzien van deze crisis en de bredere relatie van de EU met Ethiopië.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag