

Vergaderjaar 2015–2016

**29 237**

**Afrika-beleid**

**Nr. 168**

**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, 8 januari 2016

Zoals toegezegd tijdens het vragenuur van 10 november (Handelingen II 2015/16, nr. 22, item 5) en zoals aangekondigd in de brief aan uw Kamer van 24 november 2015 (Kamerstuk 29 237, nr. 167), informeert het kabinet uw Kamer hieronder over de situatie in Burundi en over de inzet van Nederland in samenwerking met internationale partners, om verder geweld in het land te voorkomen. De onderstaande informatie is gebaseerd op de regelmatige rapportage van de ambassade in Bujumbura, het bezoek van Nederlandse speciaal gezant voor de Grote Meren van 24 tot en met 26 november en de artikel 96 consultaties tussen de EU en Burundi van 8 december.

**Inleiding**

De artikel 96 consultaties tussen de EU en Burundi zijn op 8 december beëindigd met een negatieve conclusie. De EU zal zich beraden op passende maatregelen tegen Burundi. Het is een teleurstellende uitkomst, omdat de EU hoopte dat Burundi zich overtuigend zou uitspreken voor fundamentele rechten en een inclusieve Burundese dialoog. Dat is niet gebeurd.

Dat Burundi akkoord ging met de artikel 96 dialoog was positief; dat Burundi zegt bereid te zijn te praten over een inclusieve dialoog met de oppositie ook. Maar gevreesd wordt dat de regering de Burundese dialoog aanwendt om de internationale gemeenschap zand in de ogen te strooien, door zelf te bepalen wie er aan deelnemen, en door de dialoog te rekken, terwijl de situatie in Burundi verslechtert. Dat tegelijk met de opening naar de dialoog 13 lokale ngo's worden beschuldigd van medeplichtigheid aan de mislukte coup van mei, is een teken aan de wand.

Met de negatieve conclusie van de artikel 96 dialoog zegt de EU dat Burundi meer moet doen om terug te keren naar bescherming van

mensenrechten, democratie en dialoog. Ook Nederland bepleit bij Burundi meer vertrouwenwekkende maatregelen om het klimaat van intimidatie in Burundi te beperken. Deze benadering vereist, naast nauwe samenwerking in EU verband, goede afstemming met andere regionale en internationale initiatieven, zoals de inclusieve Burundese dialoog die op 28 december in Entebbe is gestart.

Sinds de artikel 96 dialoog is de situatie in Burundi verder verslechterd. Een gewapende aanval op drie militaire kampen in de nacht van 10 op 11 december en vergeldingsacties die daarop volgden, leidden tot het ernstigste geweld sinds mislukte staatsgreep van 13 mei. De aanvallers zouden door oppositie gesteunde rebellen zijn, die op zoek waren naar wapens. Het officiële dodental staat op 87, van wie 8 soldaten, maar er wordt gespeculeerd over een hoger aantal en over gerichte, buitengerechtelijke executies door Burundese veiligheidsdiensten. De Burundese regering stelt dat zij een gewapende aanval heeft afgeslagen, waarbij tegenstanders zijn gedood in legitiem geweld.

De geweldsexplosie heeft geleid tot meer serieuze aandacht en druk van de internationale gemeenschap om de start van de inclusieve Burundese dialoog te versnellen. Dankzij deze druk zijn besprekingen onder leiding van Uganda geopend op 28 december. Minister Koenders heeft de afgelopen tijd verschillende actoren gesproken om aan te dringen op deelname op hoog niveau.

Tegelijkertijd treffen zowel de VN als de Afrikaanse Unie voorbereidingen voor militair ingrijpen, mocht dit nodig zijn om de Burundese bevolking te beschermen. De AU besloot op 18 december een beschermingsmissie van 5.000 soldaten onder de naam African Prevention and Protection Mission in Burundi (MAPROBU) op te richten, desnoods zonder het akkoord van Burundi.

### **Artikel 96 dialoog**

Minister Koenders zat op verzoek van de Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini op 8 december namens de EU de artikel 96 dialoog voor met Burundi. Commissaris Neven Mimica van Ontwikkelingssamenwerking sprak namens de Europese Commissie. Vertegenwoordigers van de VN en de AU waren aanwezig en de Burundese regering werd bijgestaan door Zuid-Afrika, Tanzania, Gabon, Uganda en Angola.

Helaas waren de antwoorden van Burundi op concrete vragen over mensenrechten, rechtsstaat en nationale dialoog niet overtuigend. De indruk bestaat dat Burundi op dit moment nog niet bereid is om het klimaat van intimidatie, repressie en onverzoenlijkheid tegen politieke opposenten te verlichten. De consultaties werden daarom afgesloten met een negatieve conclusie. De EU zal waarschijnlijk voor eind februari 2016 besluiten welke passende maatregelen genomen zullen worden. Burundi heeft een aantal toezeggingen gedaan om na februari met nadere informatie te komen over eventueel te nemen stappen.

Het is in de huidige situatie gebruikelijk om de hulp van de EU die via de overheid loopt formeel op te schorten en geen begrotingssteun meer te verstrekken (die overigens al eerder was aangehouden was). Wel zal getracht worden humanitaire hulp en hulp die direct de bevolking ten goede komt via andere kanalen dan de overheid te behouden. De EU zal nauwkeurig blijven monitoren in hoeverre Burundi concrete stappen neemt om geweld af te wenden, respect voor fundamentele vrijheden te herstellen en een inclusieve Burundese dialoog van de grond te krijgen.

## **De huidige crisis**

De uitkomst van de artikel 96 consultaties is in lijn met de eerdere constatering van Nederland dat er ondanks openingen tot dialoog bij de Burundese machthebbers weinig is veranderd in hun visie op de crisis. De hardliners bij de regeringspartij CNDD-FDD menen nog steeds dat president Pierre Nkurunziza via legitieme, representatieve verkiezingen aan de macht is gekomen. Zij ontkennen dat de verkiezingen zich zouden hebben voltrokken in een context van geweld, uitsluiting van oppositie en controverse over het derde mandaat.

In hun ogen doet de huidige regering niet meer dan wat alle verantwoordelijke regeringen moeten doen: orde en rust herstellen. Daarom moet de politie bij wegversperringen auto's controleren op wapens van opposanten. Dat daarbij mensen worden geïntimideerd, bestolen of soms ontvoerd om later dood te worden teruggevonden, wordt ontkend. Ook ontkent de overheid dat de gewapende militie Imbonerakure bij wegversperringen de bevolking terroriseert.

Na de aanslagen in Parijs neemt de overheid steeds vaker de term «terroristen» in de mond om tegenstanders in een kwaad daglicht te stellen. Zoals in Europa aanhangers van IS worden vervolgd, zo wil Burundi ook tegenstanders van de overheid aanpakken. Burundi bereidt een wetsvoorstel voor om de overheid ruimere bevoegdheden te geven in de «strijd tegen terrorisme.»

De mislukte staatsgreep van 13 mei heeft een diep trauma achtergelaten bij de huidige machthebbers, maar heeft hen ook een excuus gegeven om het overheidsapparaat willekeurig in te zetten tegen critici. In deze context worden vrijwel alle tegenstanders – betogers, journalisten, maatschappelijk middenveld – beschuldigd van betrokkenheid bij de coup.

Kort voor het bezoek van de Grote Merengezant vertrok de hoofdredacteur van het onafhankelijke weekblad IWACU Antoine Kaburahe naar België, nadat hij voor de tweede keer in vijf dagen een oproep kreeg om bij de onderzoeksrechter te verschijnen. De oproep van onder meer Minister Koenders aan de Burundese Minister van Buitenlandse Zaken op 12 november om Kaburahe met rust te laten, sorteerde helaas geen effect. Inmiddels heeft Burundi de banktegoeden van 13 lokale ngo's bevroren en een onderzoek naar hun activiteiten ingesteld. Volgens de overheid zijn ook zij tegenstander van de regering, hebben ze opgeroepen tot demonstraties tegen Nkurunziza en zijn zij dus medeschuldig aan de coup van 13 mei.

De Grote Merengezant heeft tijdens zijn bezoek namens het kabinet de aanhoudende rechtszaken tegen onafhankelijke media aangekaart, vragen gesteld bij de vlucht van Kaburahe en ongeloof uitgesproken over de maatregelen tegen de lokale ngo's. Ook de sfeer van repressie en intimidatie die gewone burgers in hun dagelijkse leven raakt, is genoemd als obstakel voor vertrouwen in de huidige regering. Vertrouwenwekkende maatregelen zoals vrijlaten van betogers, ruimte voor media en ontwapening van milities zouden een eerste goede stap zijn in de oplossing van de crisis.

## **Onafhankelijke waarheidsvinding**

Het is belangrijk om met de Burundese overheid te blijven praten over repressie en geweld tegen burgers, zoals ook is gebleken tijdens de artikel 96 dialoog in Brussel op 8 december. Burundese Ministers ontkennen echter dat burgers worden geïntimideerd of dat de vrijheid van menings-

uiting wordt ingeperkt, ook wanneer Nederland of de EU hen wijst op concrete gevallen en getuigenissen.

Op dit moment is het Burundese kantoor van het Hoge Commissariaat voor de Rechten van de Mens OHCHR de enige echt onpartijdige speler die geruchten over arbitrair geweld kan verifiëren. Krachtens Veiligheidsraadsresolutie 2248 van 12 november breidt OHCHR uit in Burundi: er komen drie veldkantoren bij naast de huidige vier kantoren.

Een deel van de betogers van mei is ondergronds gegaan om met geweld de overheid te bestrijden. De regering heeft het geweldsmonopolie hierdoor verloren en tracht dit te herwinnen door burgers te ontwapenen. Dit gaat gepaard met arbitrair geweld, arrestaties, martelingen en verdwijningen. Maar ook de politie zou meer manschappen hebben verloren dan de overheid erkent: ook dit moet worden geverifieerd.

Straffeloesheid aanpakken vereist overeenstemming over de feiten. OHCHR brengt daarom een rapport uit over het geweld van januari tot september. Daarna rapporteert het maandelijks over zijn bevindingen: geweld door politie, leger, Imbonerakure, verzet en burgers. Op die basis wil OHCHR met de overheid een dialoog aangaan over de aanpak van het geweld.

Van de dertig waarnemers die de Afrikaanse Unie had toegezegd, zijn er 21 ter plekke in Bujumbura. Inmiddels is de Burundese overheid akkoord met de uitbreiding tot honderd AU waarnemers. Nederland zal er bij de AU op aandringen dat de extra waarnemers snel worden ingezet.

## **Dialoog**

De internationale gemeenschap dringt er al enige tijd op aan zo spoedig mogelijk met een inclusieve Burundese dialoog te beginnen, aangezien verder geweld alleen kan worden afgewend als alle partijen het eens worden over een politieke oplossing voor de huidige crisis.

De overheid gaf lange tijd onduidelijke signalen af over de wens tot dialoog. Er werd een nationale commissie opgericht, die het proces in eigen hand zou moeten houden, maar de internationale partners van Burundi stelden dat een regionaal geleide dialoog meer kansen zou bieden om alle persoonlijkheden bij elkaar te brengen die de Burundese samenleving vertegenwoordigen: overheid, oppositie, media, maatschappelijk middenveld, vrouwen en jeugd.

Uiteindelijk stemde, onder grote internationale druk, de Burundese regering in met een dialoog in Uganda, onder leiding van President Museveni. De openingsbijeenkomst vond plaats op 28 december in Entebbe. Er is inhoudelijk weinig voortgang geboekt, de deelnemers werden het niet eens over de agenda en de modaliteiten van de dialoog en er is het nodige misgegaan tijdens de voorbereiding. Toch kunnen de besprekingen als een positieve stap worden gezien: Verder geweld is uitgebleven en alle partijen lijken te accepteren dat dialoog nu de enige weg voorwaarts is. Door naar Entebbe te komen stapte de regering af van de eis dat alleen de interne dialoogcommissie de dialoog mocht organiseren.

Er is onduidelijkheid of en wanneer de dialoog voortgezet wordt. Uganda stelde een vervolgbespreking voor op 6 januari, in Arusha, maar dit werd door de Burundese regering afgewezen. Nederland zal de komende tijd, in samenwerking met internationale partners, de druk op alle betrokkenen

hoog houden, om er voor te zorgen dat het dialoogproces niet onmiddellijk weer verzandt in een impasse.

### **Reacties internationale gemeenschap**

Net als de EU eerder deed vaardigden de VS op 24 november gerichte sancties uit tegen vier Burundezen, onder wie couppeleger Godefroid Niyombare en Minister van Openbare Veiligheid Alain Guillaume Bunyoni. Terwijl Minister van Buitenlandse Zaken Nyamitwe de sancties tegen Niyombare zag als een bevestiging van het Burundese gelijk, achtte hij het *not done* om sancties op te leggen tegen een lid van het kabinet. Toch zal Washington de druk op Burundi handhaven, mede ter ondersteuning van de eerdere maatregelen van de EU (zie brief aan uw Kamer van 24 november 2015, Kamerstuk 29 237, nr. 167).

Nederland blijft een partner van Burundi, op basis van de geest van het akkoord van Arusha. Nederland is voorstander van een nationale inclusieve dialoog, conform de aanbeveling van VNVR resolutie 2248 van 12 november. Nederland wil de dialoog ondersteunen, al zal Nederland de agenda noch de inhoud ervan bepalen: dat is het werk van de Burundezen zelf, onder leiding van een competente facilitator. Zoals eerder aangegeven blijft Nederland aandringen op respect voor fundamentele vrijheden, heropening van de onafhankelijke media, stopzetting van intimidatie van burgers door milities, beëindiging van gerechtelijke vervolging van tegenstanders op basis van dubieuze aanklachten en het herstel van een vreedzaam klimaat, zodat ook de ruim 200.000 vluchtelingen terug kunnen keren naar Burundi. Zolang in deze situatie geen verbetering komt handhaaft Nederland het eerder genomen besluit om de bilaterale hulp via de overheid op te schorten. Nederland zal er voor pleiten dat de EU geloofwaardige maatregelen instelt, en tegelijk de situatie in Burundi zorgvuldig blijft monitoren zodat de deur voor dialoog met Burundi open blijft.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

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