

Vergaderjaar 2011–2012

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 74

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2012

Zoals door uw Kamer is verzocht tijdens het ordedebat op 15 februari jl., gaat u hierbij een brief toe over de situatie tussen Sudan en Zuid-Sudan en de inzet van Nederland voor een oplossing van het geweld. Hierbij geven wij eerst een actueel overzicht van de stand van zaken rond de veiligheidssituatie aan de grens tussen Sudan en Zuid-Sudan, om u daarna te informeren over de voortgang in de onderhandelingen tussen de twee landen. Tot slot volgt een samenvatting van de internationale inspanningen inclusief die van Nederland.

Veiligheidssituatie

Sinds de onafhankelijkheid van Zuid-Sudan op 9 juli 2011 en de daaraan voorafgaande hernieuwde uitbraak van gewapend conflict in de zuidelijke Sudanese deelstaten South Kordofan en Blue Nile, is de spanning tussen Sudan en Zuid-Sudan gestaag opgelopen. Over en weer beschuldigen de twee landen elkaar van steun aan rebellen aan weerszijden van de grens, alsook van aantasting van elkaars territoriale integriteit. Militaire activiteiten langs de grens en oorlogstaal dragen bij aan de onrust.

In een poging om de spanningen te verminderen hebben beide landen onder leiding van het *African Union High-level Implementation Panel* (AUHIP) op 10 februari jl. een *Memorandum of Understanding* (MoU) inzake Non-Agressie en Samenwerking afgesloten. Dit bevat toezeggingen over respect voor elkaars soevereiniteit en territoriale integriteit, niet-inmenging in elkaars interne aangelegenheden en het afzien van geweld. Ook beloven de partijen te streven naar vreedzaam nabuurschap en goede samenwerking. Hoewel het MoU een positief signaal afgaf, hebben zich sindsdien nieuwe incidenten aan de grens voorgedaan. Zo voerden Sudanese troepen opnieuw bombardementen uit in betwiste gebieden in de deelstaat Unity en ook in de Zuid-Sudanese deelstaat Western Bahr-el-Ghazal. Ook waren er meldingen van deelname van Zuid-Sudanese grondtroepen aan gevechten rondom de Sudanese

deelstaat South Kordofan. Vanwege gebrek aan toegang tot deze gebieden zijn deze meldingen moeilijk te verifiëren.

Op 10 februari jl. hebben Sudan en Zuid-Sudan besloten tot onmiddellijke inwerkingstelling van het *Joint Border Verification and Monitoring Mechanism* (JBVMM), dat een gedemilitariseerde zone van 10 km aan beide zijden van de grens moet gaan monitoren. Daartoe was al op 30 juli 2011 besloten. De ontplooiing van het JBVMM was echter tot nu toe moeilijk te realiseren omdat er geen akkoord was over de afbakening van de grens. AUHIP heeft om die reden onlangs een provisorische demarcatie voorgesteld van de gedemilitariseerde zone. Dit voorstel dient in afwachting van de definitieve grensafbakening, tijdens de volgende bijeenkomst van het bilaterale *Joint Political and Security Mechanism* (JPSM) te worden goedgekeurd.

Afgesproken is om het JPSM op zeer korte termijn bijeen te roepen. Tegelijkertijd worden ook voorbereidingen getroffen voor een *high level* conferentie in Juba, die naar verwachting in de eerste week van april zal plaatsvinden.

Onderhandelingen

De huidige spanning in de betrekkingen tussen Sudan en Zuid-Sudan is grotendeels te wijten aan geschillen over uitstaande kwesties van het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) en afhandeling van zaken die voortvloeien uit de afscheiding van Zuid-Sudan.

De uitstaande CPA-kwesties betreffen de status van de betwiste regio Abyei, afbakening van de grens tussen Sudan en Zuid-Sudan en het protocol inzake South Kordofan en Blue Nile. AUHIP heeft een voorstel voorbereid voor een Definitief Akkoord over de Status van Abyei, maar dit nog niet aan de partijen voorgelegd. Verwacht wordt dat dit op korte termijn zal gebeuren, te meer omdat Zuid-Sudan enig akkoord op alle andere zaken hieraan verbindt.

Op 13 maart jl. hebben de partijen een Akkoord inzake de afbakening van de grens bereikt. Dit akkoord dient op korte termijn – tijdens de eerder genoemde conferentie in Juba – te worden bekrachtigd. Besloten is tot de oprichting van een gemeenschappelijk technisch team, grenscomité en grenscommissie die de afbakening van de grens ter hand zullen nemen. Sudan en Zuid-Sudan erkennen beide de urgentie van de zaak en hebben toegezegd de afbakening binnen drie maanden na aanvang van de activiteiten te zullen voltooien.

AUHIP heeft voornamelijk geen oplossing voor de situatie in South Kordofan en Blue Nile. In het CPA was voor deze twee Sudanese deelstaten een afzonderlijk protocol overeengekomen, dat via zogeheten *popular consultations* voorzag in een bepaalde mate van politieke autonomie binnen Sudan. Deze indirecte volksraadplegingen hebben in Blue Nile slechts ten dele, en in South Kordofan in het geheel nog niet plaatsgevonden. Na het uitbreken van de gevechten tussen de regerings-troepen en de *Sudan People's Liberation Movement-North* (SPLM-N) in South Kordofan, zijn de Sudanese autoriteiten en de SPLM-N onder leiding van AUHIP op 28 juni 2011 een Kaderakkoord overeengekomen voor een politieke en veiligheidsregeling voor South Kordofan en Blue Nile. Dit akkoord is echter daags na ondertekening door president al-Bashir herroepen. De gevechten in South Kordofan gaan sindsdien onverminderd door en zijn in september 2011 overgeslagen naar de oostelijke deelstaat Blue Nile. Alle internationale diplomatieke druk ten spijt weigert de Sudanese regering over een akkoord voor South Kordofan

en Blue Nile te onderhandelen; zij beschouwt dit als een interne aangelegenheid waarbij internationale bemiddeling niet gewenst is.

Internationaal bestaan er grote zorgen over de humanitaire situatie in de getroffen gebieden. Hierover is op 14 februari 2012 in de VN-Veilighedsraad een voorzittersverklaring afgelegd. Bij gebrek aan zicht op een politiek akkoord over het conflict hebben de VN in samenwerking met de Arabische Liga en de AU een driezijdig voorstel voor *cross line*-hulpverlening gedaan, d.w.z. humanitaire hulpverlening over de frontlinies in Sudan heen. De Sudanese autoriteiten hebben het voorstel recentelijk in beginsel geaccepteerd. Internationale diplomatieke druk blijft echter nodig om erop toe te zien dat het voorstel daadwerkelijk wordt uitgevoerd en tot aantoonbare verbetering van de humanitaire toegang leidt. AUHIP hoopt dat mogelijk positieve ontwikkelingen op humanitair gebied aanleiding zullen vormen tot een dialoog over een staakt-het-vuren en een politiek akkoord over het conflict. Op dit moment lijkt dit echter nog niet aan de orde.

Parallel aan de onderhandelingen over de uitstaande CPA-kwesties voeren Sudan en Zuid-Sudan ook onderhandelingen over de afhandeling van zaken die voortvloeien uit de afscheiding van Zuid-Sudan, zoals daar zijn:

- gebruik door Zuid-Sudan van de oliepijpleiding dwars door Sudan;
- financiële transitieregeling voor Sudan ter compensatie van het verlies van oliereserves aan Zuid-Sudan;
- verdeling van bezit en schulden;
- handelsbetrekkingen over en weer;
- grensbeheer;
- regeling van migratie van pastoralisten over de grens;
- beheer van waterbronnen, inclusief de Nijlwaters;
- staatsburgerschap en verblijfstitel van Zuid-Sudanezen in Sudan en Sudanezen in Zuid-Sudan.

Het voornaamste geschil betreft de oliepijpleiding en de financiële transitie-regeling. De stabiliteit van beide landen is grotendeels afhankelijk van het bereiken van een akkoord op deze onderwerpen. In januari van dit jaar liepen de spanningen hoog op, nadat beide landen tot eenzijdige handelingen ten aanzien van de olie waren overgegaan. Zuid-Sudan besloot op 20 januari jl. de olieproductie in het land volledig stil te leggen. Het beschuldigde Sudan van oliediefstal; het noorderbuurland zou sinds 25 december 2011 op basis van de *Petroleum Transit and Service Fees Act 2011* olie hebben geconfisqueerd ter waarde van 815 miljoen US dollar. Ook beschuldigde Zuid-Sudan Sudan ervan schepen met Zuid-Sudanese olie in de haven van Port Sudan aan de ketting te hebben gelegd en lege olietankers uit de haven van Port Sudan te weren. Sudan stelde daartegenover dat geen sprake was van diefstal van olie, maar van betaling in natura voor het gebruik door Zuid-Sudan van de Sudanese olie-infrastructuur. Vraag- en aanbodprijzen daarvoor liggen nog te ver uit elkaar om tot een vergelijk te komen. AUHIP is gevraagd om ten behoeve van de volgende onderhandelings-ronde een analyse van internationale *best practices* op dit gebied te vervaardigen. In de tussentijd heeft Zuid-Sudan zijn olieproductie nog immer niet hervat, tot schade aan beide economieën.

Wel hebben de partijen op 6 maart jl. een Kaderakkoord bereikt inzake de Status van Staatsburgers van de Andere Staat en Gerelateerde Zaken. Staatsburgers van elk van de staten zullen vrij zijn om zich in de andere staat te (i) vestigen, (ii) bewegen, (iii) economische activiteiten te ondernemen en (iv) eigendom te verwerven en hierover te beschikken. De partijen zullen hun samenwerking bespoedigen om de staatsburgers van elk van de staten zo snel mogelijk van de juiste documenten te voorzien.

Hiertoe wordt o.a. een gemeenschappelijk ministerieel comité opgezet dat binnen twee weken na het bekrachtigen van het akkoord (eveneens tijdens voornoemde conferentie in Juba) een werkprogramma zal aannemen. In afwachting van de implementatie van het akkoord en werkprogramma pleit de internationale gemeenschap voor de verlenging van de overgangperiode die op 8 april a.s. afloopt. De naar schatting 500 000 Zuid-Sudanezen in Sudan zouden namelijk onvoldoende in staat zijn voor deze datum de juiste documenten te bemachtigen om hun verblijf in Sudan te legaliseren of op een ordelijke en veilige manier te repatriëren.

Internationale bemiddeling en de inzet van Nederland

De eerste verantwoordelijkheid voor bemiddeling in (Zuid-)Sudanese aangelegenheden ligt bij AUHIP. Het mandaat heeft onder meer betrekking op (i) voltooiing van de implementatie van het CPA; (ii) bemiddeling in afronding van de zaken die voortvloeien uit de afscheiding van Zuid-Sudan; en (iii) democratisering van (Zuid-)Sudan. Ten aanzien van de voltooiing van de implementatie van het CPA werd AUHIP tijdens de CPA-interim periode (2005–2011) bijgestaan door de zogeheten *Assessment and Evaluation Commission* (AEC). Nederland was hier direct bij betrokken als voorzitter van de werkgroep Drie Gebieden (Abyei, South Kordofan en Blue Nile). Sinds het verlopen van het CPA op 9 juli 2011 is de rol van de AEC overgenomen door de *Intergovernmental Authority for Development* (IGAD). Nederland ondersteunt IGAD via detachering van een expert.

Daar waar AUHIP vanuit de regio een eerste verantwoordelijkheid draagt voor de internationale bemiddeling in (Zuid-)Sudan, is een groot aantal andere actoren hier bij betrokken. Dit geldt o.a. de VN Speciaal Gezant voor Sudan en Zuid-Sudan Haile Menkerios, VN Speciaal Vertegenwoordiger voor Zuid-Sudan Hilde Johnson, VN/AU Speciaal Vertegenwoordiger voor Darfur Ibrahim Gambari, de politieke leiders van buurlanden Ethiopië en Kenia, premier Meles Zenawi en president Mwai Kibaki, alsook EU Speciaal Vertegenwoordiger (EUSV) voor Sudan en Zuid-Sudan Rosalind Marsden.

EUSV Marsden is gemandateerd om een bijdrage te leveren aan het politieke proces en activiteiten ten behoeve van de afronding van uitstaande CPA- en post-CPA zaken, alsook om de uitvoering van de overeenkomsten te bevorderen. Nederland heeft een politiek adviseur gedetacheerd bij het team van de EUSV en heeft regelmatig contact met haar over de vorderingen, zoals recentelijk tijdens de Raad Buitenlandse Zaken op 23 januari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1119).

Sinds het verlopen van het CPA en de opheffing van de AEC speelt Nederland niet langer een directe rol bij de bemiddeling tussen Sudan en Zuid-Sudan. Nederland ondersteunt wel de inzet van bovengenoemde actoren en oefent waar nodig diplomatieke druk uit. In de dialoog met de Sudanese respectievelijk de Zuid-Sudanese autoriteiten bepleit Nederland waar mogelijk goed nabuurschap tussen beide landen.

De Nederlandse betrokkenheid bij de tenuitvoerlegging van het CPA is nu indirect. Uiteraard houdt de Nederlandse ambassade in Khartoum de geëigende diplomatieke kanalen open. Tezelfdertijd maakt Nederland zich internationaal sterk voor harde voorwaarden voordat steun aan Sudan wordt gegeven, waaronder bestrijding van straffeloosheid, verbetering van de mensenrechtensituatie en humanitaire toegang en het vinden van een politieke oplossing voor de interne conflicten in het land. Sinds de uitvaardiging van aanhoudingsbevelen door het Internationaal Strafhof tegen president Bashir en anderen inzake oorlogsmisdaden, misdaden

tegen de menselijkheid en genocide in Darfur, is het Nederlands en EU-beleid dat de beperkte steun die Sudan nog toekomt, niet via de Sudanese overheid gegeven wordt. Daarom wordt motie (Kamerstuk 33 000 V, nr. 40) van het lid Ferrier, zoals ingediend tijdens het Wetgevingsoverleg van 21 november 2011 (Kamerstuk 33 000 V, nr. 130), aangemerkt als ondersteuning van het beleid.

In september 2011 heeft Nederland in Juba, de hoofdstad van het nieuwe Zuid-Sudan, een ambassade geopend. Ook is Zuid-Sudan op de lijst van OS-partnerlanden geplaatst. Via drie speerpunten – Veiligheid & Rechtsorde, Voedselzekerheid en Water – werkt Nederland aan versterking van de veiligheid, stabiliteit en economische ontwikkeling van Zuid-Sudan. Momenteel worden concrete programma's voor de genoemde speerpunten nader uitgewerkt. Hierbij wordt de veiligheidssituatie in aanmerking genomen, alsmede de voortgang van de onderhandelingen tussen Sudan en Zuid-Sudan en de gevolgen van het Zuid-Sudanese besluit om de olieproductie stil te leggen. Door het opdrogen van de olie-inkomsten loopt de implementatie van het Nationaal Ontwikkelingsplan van Zuid-Sudan immers risico op vertraging.

Tot slot levert Nederland een personele bijdrage aan de *UN Mission in South Sudan* (UNMISS). Deze zal bestaan uit maximaal 30 militairen, politietrainers en civiele experts, die vanaf 24 maart a.s. aan de missie zullen gaan deelnemen.

Nederland dringt er zowel in bilateraal als in multilateraal verband bij de autoriteiten van Zuid-Sudan aan op spoedig resultaat in de onderhandelingen met Sudan, opdat de aandacht volledig kan uitgaan naar de staatsopbouw en ontwikkeling van Zuid-Sudan.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

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