

Vergaderjaar 2012–2013

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 80

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2012

Gezien de voortdurende crisis in Syrië en het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, informeren wij uw Kamer in deze brief over actuele ontwikkelingen van de crisis in Syrië en het Nederlandse beleid ter zake. Over het ontplooiën van Patriot-systemen in reactie op het verzoek van Turkije aan de NAVO om bijstand voor het beschermen van de bevolking en het grondgebied van Turkije wordt uw Kamer separaat geïnformeerd.

Recente ontwikkelingen in Syrië

De afgelopen maanden is er sprake geweest van een continue verslechtering van de situatie in Syrië. Grote delen van het land liggen in puin als gevolg van het voortdurende gewapende conflict en veel burgers zijn slachtoffer geworden van de strijd. Ook de economie is grotendeels tot stilstand gekomen. Hoewel betrouwbare cijfers ontbreken, wordt het aantal doden als gevolg van het geweld sinds het uitbreken van de opstand geschat op minstens 40.000. Volgens schattingen zijn meer dan 2,5 miljoen Syriërs ontheemd en hulpbehoevend. De VN houdt er rekening mee dat bij voortdrijving van het conflict begin 2013 tot 4 miljoen mensen in Syrië humanitaire hulp nodig zullen hebben.

De afgelopen weken hebben een beeld laten zien van een voortdurende strijd in met name het noorden van Syrië. Daarnaast gaat de strijd in stedelijke gebieden als Damascus, Aleppo en Homs onverminderd door. De strijdende partijen lijken geen stimulans te hebben om de wapens neer te leggen. Het regime is steeds minder in staat om aanvallen van rebellen af te slaan en grijpt daarom in toenemende mate naar het luchtwapen. De verschillende strijdende partijen lijken onvoldoende slagkracht te hebben om grote offensieven te starten en daarmee een beslissende wending aan

het conflict te geven. Het is niet mogelijk om een inschatting te geven van het percentage van het Syrische grondgebied dat in handen is van rebellengroepen, maar wel kan worden gesteld dat gebieden in het noorden en oosten van Syrië niet meer onder permanente controle staan van het Syrische regime.

Het is van belang onderscheid te maken tussen de verschillende gewapende rebellengroepen. Naast de rebellengroepen van het van oorsprong Vrije Syrische Leger is er een aantal rebellengroepen die daarmee nauw verwant zijn. Er zijn ook salafistische en jihadistische rebellengroepen actief in Syrië, zoals het *Nusra*-front. Dergelijke groepen, die in toenemende mate uit buitenlandse strijders bestaan, maken gebruik van het machtsvacuüm dat in delen van het land is ontstaan om hun eigen agenda na te streven. Ten slotte zijn in Koerdische gebieden strijders van de militaire tak van PYD, een Koerdische beweging, actief.

Tegen deze achtergrond van een verslechterende humanitaire situatie en aanhoudend geweld zijn er nog steeds vreedzame oppositiebewegingen. Deze lokale verzetscomités volharden in het vreedzame verzet tegen het Syrische regime en zetten zich meer en meer in om de lokale bevolking te voorzien in de eerste behoeften, door middel van onder meer het leveren van voedsel en het bieden van gemeenschapsdiensten. In veel in betwiste gebieden is de overheid niet meer in staat om dit te leveren.

UNESCO heeft al enkele malen de noodklok geluid over het wereldwijd in Syrië. Als gevolg van de gewapende strijd is eeuwenoud erfgoed, zoals de oude Souk van Aleppo, zwaar beschadigd en hebben plundersaars archeologische vindplaatsen leeggeroofd.

Invloed van de crisis in Syrië op de regio

De schietincidenten aan de grens met Turkije en Israël en de recente gebeurtenissen in Beiroet illustreren het risico dat het interne Syrische gewapend conflict de spanningen in de regio doet toenemen.

Het toenemende geweld heeft geresulteerd in meer dan 445.000 vluchtelingen die worden opgevangen in Turkije, Jordanië, Libanon en Irak. De VN houdt rekening met meer dan 710.000 vluchtelingen begin volgend jaar. Met de winter op komst neemt de noodzaak van adequate opvang van de vluchtelingen alleen maar toe.

In Turkije bestaat de vrees voor een te grote (militaire) betrokkenheid in de Syrië-crisis en is men bezorgd over de effecten van de crisis. In het bijzonder geldt dit voor het opereren van de Syrisch-Koerdische PYD, die gelieerd is aan de PKK en de situatie gebruikt om gebieden noord en noordoostelijk Syrië te controleren. Turkije herbergt circa 125.000 geregistreerde vluchtelingen, in door de overheid geadmistreerde kampen waar de omstandigheden adequaat zijn. Daarnaast hebben naar schatting 70.000 Syrische vluchtelingen op eigen gelegenheid onderdak gevonden in Turkije.

Libanon is bij uitstek kwetsbaar voor het overslaan van de crisis in Syrië. Tot op heden is het Libanese beleid van disassociatie redelijk succesvol gebleken om de negatieve gevolgen van de Syrische crisis het hoofd te bieden. De toch al kwetsbare politieke constellatie in Libanon staat echter onder grote druk en interne tegenstellingen nemen toe. De recente moord op het hoofd van een van de Libanese inlichtingendiensten, Wissam Hassan, heeft geleid tot hevige rellen en heeft verhoudingen verder op scherp gezet. De binnenlandse steun voor Hezbollah staat onder druk

vanwege de openlijke steun die deze groepering uitspreekt voor het regime van president Assad.

De Libanese autoriteiten hebben steeds meer moeite met het huisvesten van de ruim 130.000 Syrische vluchtelingen, die in Libanon niet in vluchtelingenkampen, maar bij lokale gemeenschappen worden ondergebracht. Daarnaast is een aantal gevallen bekend waar Syrische rebellen en het Syrische regeringsleger de grens overschreden met Noord- en Oost-Libanon, met schermutselingen in het (slecht gemarkeerde) grensgebied tot gevolg.

Jordanië gaat gebukt onder grote economische problemen, wat heeft geleid tot sociale onrust in het land. Dit maakt de opvang van de ruim 135.000 Syrische vluchtelingen lastig. Tot nu toe zijn de Jordaanse autoriteiten redelijk in staat geweest adequate opvang te bieden voor Syrische vluchtelingen.

Irak wordt in mindere mate getroffen door de crisis in Syrië. De instroom van vluchtelingen is daar tot nu toe beperkt gebleven met ongeveer 55.000 vluchtelingen en betreft voornamelijk Irakezen die als gevolg van eerdere conflicten in Irak naar Syrië gevlucht waren. Het leeuwendeel van deze vluchtelingen naar de Koerdische regio in Irak gevlucht. Massoud Barzani, de premier van de regering van de Koerdische regio in Irak, toont zich actief pleitbezorger van het lot van de Syrische Koerden.

Het Syrische conflict en de vluchtelingencrisis hebben vooralsnog weinig gevolgen gehad voor Israël. Enkele malen zijn bij gevechten tussen het Syrische leger en opstandelingen projectielen in het Israëlische deel van de Golanhoogvlakte terecht gekomen. Israël heeft hierop terughoudend gereageerd. Daarnaast is afgelopen tijd een aantal keer sprake geweest van schendingen van de gedemilitariseerde zone in het Syrische deel van de Golanhoogvlakte door Syrische troepen.

Op verschillende manieren is Iran betrokken bij het conflict. Iran blijft het regime politiek alsook met militair advies steunen. De bijeenkomst die Iran op 18 en 19 november jl. organiseerde, om oppositiebewegingen en het regime aan de onderhandelingstafel te krijgen, heeft niet geleid tot resultaten. Slechts een door het regime getolereerde oppositiebeweging was aanwezig bij de bijeenkomst en is weinig geloofwaardig. Daarnaast is Iran betrokken bij regionaal politiek overleg over de situatie, met name met Turkije en Egypte.

Internationale inspanningen

De VN-Veiligheidsraad is afgelopen maanden onverminderd verdeeld gebleven over de aanpak van de crisis. Speciaal Vertegenwoordiger van de VN en de Arabische Liga, Lakhdar Brahimi, heeft in het najaar een rondgang gemaakt langs alle regionale spelers en een bezoek gebracht aan Damascus. Brahimi heeft getracht om in oktober jl., gedurende het islamitische Offerfeest, een staat-het-vuren in te stellen, maar dit is door de verschillende strijdende partijen niet gerespecteerd.

De Arabische Liga blijft een actieve rol vervullen in de Syrische crisis. Samen met landen als Qatar, Turkije en VS heeft de Arabische Liga bijgedragen aan de vorming van de Syrische Oppositie Coalitie. In de derde commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is de landenresolutie over de mensenrechtensituatie in Syrië aangenomen met 132 voorstemmen. Noemenswaardig is vooral de verantwoordelijke rol die de Arabische landen zelf in dit proces speelden: Qatar, Marokko en Saoedi-Arabië namen het voortouw bij deze resolutie. Nederland was een

van de eersten om zich als cosponsors achter het initiatief te scharen. Nederland blijft zich actief voorstander tonen van betrokkenheid van de regio bij het Syrische conflict.

Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet ten aanzien van Syrië is gericht op bijdragen aan de inspanningen van de internationale gemeenschap bij:

- het beëindigen van het geweld;
- het bereiken van een politieke oplossing voor het conflict;
- het voorkomen dat het conflict zich uitbreidt naar de rest van de regio;
- het voorbereiden van transitie naar een democratisch en pluriform Syrië.

Nederland werkt hieraan samen met andere landen en internationale organisaties door middel van een geïntegreerde aanpak, bestaande uit onder andere het opvoeren van de druk op het regime door middel van sancties, het verlenen van steun aan oppositiegroeperingen en het adresseren van urgente noden van de bevolking met humanitaire hulp. De monitoringsmissies in de regio, *United Nations Truce Supervision Organisation* (UNTSO), *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF) en *United Nations interim-Force in Lebanon* (UNIFIL), zien toe op de verdragen in de regio (Israël, Syrië, Libanon en Egypte). Zij leveren daarmee een (indirecte) bijdrage aan het tegengaan van verdere regionale verspreiding van het conflict in Syrië. Nederland draagt sinds 1956 bij aan UNTSO, momenteel met 11 á 12 waarnemers.

Politieke spoor

Kerngedachte blijft dat een oplossing van het conflict door middel van een politiek proces tot stand moet komen. Gezien de interne tegenstellingen in de VN-Veiligheidsraad is er momenteel weinig vooruitzicht op een eensgezind optreden van de internationale gemeenschap in de Syrische crisis. Nederland blijft steun geven aan inspanningen ten behoeve van een politieke oplossing die een einde moet maken aan het geweld en moet leiden tot een vreedzame transitie naar een pluriform, inclusief en democratisch nieuw Syrië waar minderheden worden gerespecteerd. In dit nieuwe Syrië is geen plaats voor president Assad. Nederland blijft achter Speciaal Vertegenwoordiger Brahimi staan, die zich inspant om zowel op het internationale niveau als in de situatie binnen Syrië openingen te creëren voor een politiek proces. Hiervoor heeft Nederland contacten met gelijkgezinde landen, maar blijft ook dialoog houden met landen als Rusland.

Op 12 december 2012 zullen de *Friends of the Syrian People* in Marrakech voor de vierde maal bijeen komen op ministerieel niveau. Het kabinet ziet dit als een belangrijk forum van gelijkgezinde landen, zeker zolang de VN-Veiligheidsraad door tegenstellingen verlamd is. Nederland zal in het kader van de *Friends* pleiten voor een gemeenschappelijke aanpak voor het verlenen van steun aan de oppositie en landen oproepen om humanitaire hulp, zoveel mogelijk te coördineren, waar mogelijk in VN-verband.

Druk op het regime

Zolang het regime, mede dankzij de steun van bondgenoten als Iran en Hezbollah, de kracht houdt om de opstand neer te slaan en de roep om verandering te negeren, is het van groot belang om de druk op het regime hoog te houden. Nederland werkt voortdurend aan het verfijnen en verbreden van sancties tegen het Syrische regime. Op 30 november werd in navolging van de succesvolle bijeenkomst in Den Haag op

20 september jl. een nieuwe bijeenkomst van de sanctiewerkgroep van de *Friends of the Syrian People* georganiseerd in Tokio, waar verdere stappen werden gezet in het verbeteren van sancties en het betrekken van meer landen.

Oppositie

Het kabinet beschouwt de oprichting van de Syrische Oppositie Coalitie in Doha op 11 november jl. als een grote stap voorwaarts in het creëren van een geloofwaardig alternatief voor de huidige machthebbers. Deze koepelorganisatie biedt een goede kans om alle relevante oppositiegroeperingen en minderheden te verenigen en samen werk te maken van de transitie, en bestaat uit oppositiegroepen binnen Syrië en organisaties uit de diaspora, zoals de Syrische Nationale Raad.

De komende periode zal de Coalitie een interne organisatie opzetten en daar meer vertegenwoordigers van oppositiegroepen en minderheden bij betrekken, zoals de Koerden. Nederland pleit actief voor een inclusieve en democratische oppositiestructuur. Nederland beschouwt, zoals in EU-kader besloten, de Coalitie voorlopig als een legitieme vertegenwoordiger van de ambities van het Syrische volk. Nederland zal in dit kader de stappen van de Coalitie nauwgezet blijven volgen om in grotere mate andere bevolkingsgroepen te betrekken en de interne organisatie op te zetten.

Het kabinet meent dat de betrokkenheid van jihadisten in de strijd zorgwekkend is, maar hun aanwezigheid mag adequate steun aan de Syrische oppositie niet in de weg staan. Nederland levert concrete, niet-militaire, steun aan oppositiebewegingen die niet deelnemen aan de gewapende strijd, onder andere door levering van veilige internettoegang. Militaire steun van Nederland aan de oppositie is niet aan de orde. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het kanaliseren van steun naar vreedzame lokale oppositiegroeperingen ten behoeve van het leveren van basisvoorzieningen aan de lokale bevolking en onderzoekt mogelijkheden hiertoe in samenspraak met partners.

Humanitair

De programma's van de VN voor humanitaire hulp in Syrië en voor de opvang van vluchtelingen in de regio blijven kampen met financiële tekorten. De internationale gemeenschap moet grotere inspanningen leveren om de impact van het conflict op de Syrische bevolking en op de buurlanden beheersbaar te houden. Daarom heeft Nederland op 17 november € 10 miljoen extra beschikbaar gesteld aan UNHCR voor opvang en ondersteuning van deze Syrische vluchtelingen tijdens de winter. Over besteding van deze € 10 miljoen is uw Kamer separaat geïnformeerd. Eerder heeft Nederland al ruim € 13,5 miljoen bijgedragen aan hulp in Syrië en opvang van vluchtelingen. Deze hulp is gekanaliseerd via WFP (€ 2 miljoen), UNHCR (€ 7 miljoen), UNICEF (€ 0,5 miljoen), Rode Kruis (€ 3,3 miljoen) en Stichting Vluchteling (€ 1 miljoen). De totale Nederlandse inspanning komt daarmee op ruim € 23,5 miljoen, waarmee Nederland, samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden tot de belangrijkste vier donoren in de Europese Unie behoort.

Accountability en ernstige schendingen

Het kabinet maakt zich zorgen de frequente berichten over schendingen van het humanitair oorlogsrecht en acht het van het grootste belang dat alle partijen zich strikt aan deze regels houden. Nederland hecht er aan dat allen die verdacht worden van internationale misdrijven in Syrië hiervoor

ook verantwoording zullen afleggen en hun vervolging niet zullen ontlopen. Ook bestaat er de mogelijkheid om Syrië door te verwijzen naar het Internationaal Strafhof (ICC), hetgeen nationale vervolging niet uitsluit. Nederland is hier voorstander van. Hieraan zal een besluit van de VN Veiligheidsraad ten grondslag moeten liggen.

Post-conflict fase

Nederland is een actieve speler in het kader van de werkgroep economische wederopbouw van de *Friends of the Syrian People* om nu alvast voorbereidingen te maken voor de transitiefase. Voor een dergelijk wederopbouwproces is een inclusief politiek proces van groot belang, net zoals het in kaart brengen van de Syrische noden. Dit laatste moet in nauwe samenwerking met de Syriërs worden gedaan. Hierbij moet de inzet gericht zijn op het heropbouwen van legitieme instituties die burgers veiligheid, toegang tot recht en werkgelegenheid bieden. Dit zal tevens een belangrijk bijdrage vormen om (verder) geweld te voorkomen en stabiliteit te helpen creëren. Voor Nederland zijn hierbij specifieke bijdrages denkbaar in de watersector en de opbouw van lokaal bestuur.

Daarnaast ziet Nederland in dit proces een belangrijke rol weggelegd voor de VN als overkoepelende coördinator. Nederland ondersteunt mede om deze reden het Department of Political Affairs (DPA) van de VN met een bedrag van \$ 500.000, samen met enkele andere donoren. DPA levert de inhoudelijke en administratieve ondersteuning voor het werk van Brahimi, alsook de coördinatie en ondersteuning van de inzet van het bredere VN-systeem, inclusief post-conflictplanning.

De Nederlandse inzet wordt waar mogelijk vorm gegeven via de EU en in samenspraak met Europese partners. De Europese Commissie heeft tot nu toe een grote rol vervuld als een van de grootste donoren voor humanitaire hulp, oplopend tot circa € 97 miljoen, in aanvulling op bijdragen van de individuele lidstaten. Tevens heeft de Europese Unie circa € 85,8 miljoen uitgetrokken voor niet-humanitaire steun voor Syrië en de buurlanden en bijvoorbeeld ondersteuning van het werk van Brahimi. Het door de EU samengestelde sanctiepakket voor Syrië wordt gezien als leidend en is daarom door een aantal landen overgenomen. Binnen de EU gaan Frankrijk en het VK het meest voortvarend te werk als het gaat om het steunen van de Syrische oppositie en erkenning van de Coalitie. Er is een groeiend draagvlak bij de lidstaten voor het leveren van directe steun aan de Syrische bevolking in gebieden die niet langer onder de controle van het regime staan. Mogelijk zal HV Ashton in de Raad Buitenlandse Zaken van 10 december 2012 mogelijk voorstellen hiertoe presenteren. Het kabinet meent dat dergelijke steun van geval tot geval kan worden overwogen, mits deze steeds in overeenstemming met de humanitaire beginselen van onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid aan vreedzame groepen wordt verleend.

Samengevat zijn de inspanningen van de Nederlandse regering ten aanzien van Syrië als volgt:

- steun aan een politieke oplossing;
- druk op het regime maximaliseren, onder andere door verdere aanscherping van het sanctieregime;
- steun aan vreedzame oppositie;
- humanitaire hulp aan vluchtelingen en ontheemden;

- vastleggen van schendingen voor een toekomstig accountability-mechanisme;
- plannen voor de post-conflict fase.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

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

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