

Vergaderjaar 2016–2017

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 325

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, 10 oktober 2016

Graag bieden wij u hierbij, mede namens de Minister van Defensie, onze reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 8 september 2016 inzake de recente ontwikkelingen in Zuid-Sudan.

Recente politieke ontwikkelingen

Zoals gemeld in de Kamerbrief van 28 juli braken op 8 juli in Juba hevige gevechten uit tussen militairen van het regeringsleger (SPLA) en eenheden van de oppositie (SPLM/IO)¹. Deze gevechten en de gewelddadigheden die daaruit volgden hebben het vredesproces ontwricht. In de dagen na het geweld werd de samenstelling van het parlement en de overgangsregering, waarin de vier partijen conform het vredesakkoord van augustus 2015 waren vertegenwoordigd, gewijzigd. Taban Deng Gai, Minister van Mijnbouw namens de SPLM/IO, werd benoemd als vervanger van eerste Vicepresident Riek Machar, die tijdens het geweld de stad uit was gevlucht. Machar liet vanuit zijn schuiladres weten de benoeming van Taban Deng niet te accepteren. De politieke strijd binnen de SPLM/IO leidde tot het ontslag van diverse Ministers die loyaal waren gebleven aan Machar. Lam Akol, Minister van Landbouw en vertegenwoordiger van de groep van andere politieke partijen in de overgangsregering, besloot zelf uit de regering te stappen. Deze ontwikkelingen resulteerden in een nieuwe constellatie van de overgangsregering, die geen goede afspiegeling is van de afspraken daarover in het vredesakkoord.

Op de vlucht voor de SPLA hebben Machar en zijn manschappen zich enkele weken schuilgehouden in de Equatoria deelstaten. Na ruim een maand wisten zij de Democratische Republiek Congo (DRC) te bereiken, van waar Machar is doorgereisd naar Sudan. Hoewel een deel van de

¹ Kamerbrief «Recente ontwikkelingen Zuid-Sudan», Kamerstuk 29 521, nr. 320 d.d. 28 juli 2016.

SPLM/IO achterban zich inmiddels achter Taban Deng heeft geschaard, staat een ander deel nog achter Machar. Het is onduidelijk hoeveel militaire en politieke steun Machar heeft. De overgangsregering heeft aangegeven dat het Machar vrij staat om aan de verkiezingen van 2018 deel te nemen, maar dat hij zich tot die tijd van politieke activiteiten dient te onthouden.

UNMISS/Regionale beschermingsmacht

Direct na het geweld in juli riepen de *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) en de Afrikaanse Unie (AU) op tot de oprichting van een regionale beschermingsmacht. De troepenmacht, onder commando van UNMISS en bestaande uit maximaal 4.000 personen, zou gemandateerd moeten worden om met alle mogelijke middelen Juba veilig te maken, het vliegveld en andere cruciale infrastructuur te bewaken en de veiligheid van burgers en de internationale gemeenschap te waarborgen. Deze laatste taak valt reeds onder het mandaat van UNMISS. Met de Kamerbrief van 5 juli is uw Kamer geïnformeerd over de uitdagingen die de missie belemmeren in de optimale uitvoering van haar mandaat².

In eerste instantie wees de overgangsregering met een beroep op haar soevereiniteit meer buitenlandse troepen in het land af. Op 12 augustus nam de VN-Veiligheidsraad (VNVR) resolutie 2304 aan, waarmee het mandaat van UNMISS werd aangepast en verlengd tot 15 december 2016 en werd ingestemd met de oprichting van de regionale beschermingsmacht onder commando van UNMISS. In de dagen erna verminderde de afwijzende houding van de overgangsregering, hoewel ze kritisch bleef over de operationalisering van de troepenmacht.

Van 2-4 september bezocht een delegatie van de VNVR Zuid-Sudan. Na afloop van het bezoek brachten de VNVR en de overgangsregering een gezamenlijke verklaring uit waarin de regering zich committeerde aan volledige bewegingsvrijheid voor UNMISS, verbetering van de humanitaire toegang en samenwerking met de AU voor de oprichting van een hybride tribunaal. Dit – door de AU op te richten – hybride tribunaal moet rechtsmacht krijgen over mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal recht, evenals over delen van het Zuid-Sudanese recht, gepleegd na 15 december 2013. Tevens stemde de overgangsregering officieel in met de ontplooiing van de regionale beschermingsmacht. Over de omvang, de samenstelling en het mandaat wil de overgangsregering echter verder onderhandelen. Zij heeft zich bij diverse gelegenheden afwijzend uitgelaten over troepen uit de buurlanden.

De onderhandelingen over de beschermingsmacht zullen naar verwachting de nodige tijd kosten en de uitkomst ervan is onzeker. Het is dan ook nog niet duidelijk of en op welke termijn de troepenmacht operationeel kan worden. De buurlanden hebben duidelijk te kennen gegeven dat Zuid-Sudan medewerking zal moeten verlenen aan de uitvoering van de VNVR resolutie, waaronder de oprichting van de beschermingsmacht. Ook de EU heeft de Zuid-Sudanese regering in een verklaring op 20 september opgeroepen haar woorden om te zetten in daden.

Tijdens de recente geweldsuitbarsting hebben grootschalige mensenrechtenschendingen plaatsgevonden, waaronder vele gevallen van seksueel geweld, vooral tegen vrouwen. Deze incidenten leidden tot kritiek op UNMISS dat de missie onvoldoende had gedaan om het geweld tegen

² Kamerbrief «Stand van zaken Zuid-Sudan, inclusief Nederlandse bijdrage aan UNMISS», Kamerstuk 29 521, nr. 317 d.d. 5 juli 2016.

burgers te voorkomen en hen te beschermen. Op 23 augustus is de Nederlandse Generaal-Majoor der mariniers buiten dienst Patrick Cammaert door de SGVN aangesteld om een onderzoek te leiden naar het geweld in Juba en de respons van UNMISS. Het kabinet verwelkomt dit besluit van de SGVN. In het onderzoek wordt ook de aanval op het Terrain Hotel op 11 juli, waarbij een lokale journalist werd gedood en tenminste vijf buitenlandse hulpverleners werden verkracht, meegenomen. Cammaert is gevraagd om de resultaten van zijn onderzoek op korte termijn te overhandigen aan de SGVN.

Nederlandse inzet

Om uit de negatieve spiraal te komen waarin Zuid-Sudan zich bevindt, is het belangrijk dat de regionale beschermingsmacht onder UNMISS mandaat wordt ontplooid, zodat de stabiliteit in Juba kan worden gewaarborgd. Het kabinet is dan ook voorstander van een snelle operationalisering van de troepenmacht. Tegelijkertijd moet werk worden gemaakt van de hervatting van het vredesproces. Een herstart van het politieke proces, bij voorkeur onder regie van IGAD of de AU met nauwe betrokkenheid van de internationale gemeenschap, waaronder de Troika-leden (VS, VK en Noorwegen) en de EU, is de enige manier om duurzame vrede voor Zuid-Sudan dichterbij te brengen. Het vredesakkoord van augustus 2015 kan nog steeds als basis dienen, maar zal op enkele punten moeten worden aangepast en geactualiseerd.

Nederland zal dit proces diplomatiek blijven ondersteunen. Daarnaast levert Nederland financiële steun aan de bemiddelende rol van IGAD en de AU en blijft het als roterend lid van de *Joint Monitoring and Evaluation Commission* (JMEC) en de *Ceasefire and Transitional Security Arrangement Monitoring Mechanism* (CTSAMM) nauw betrokken bij het toezicht op de uitvoering van het akkoord.

Om de Zuid-Sudanese leiders ertoe te bewegen medewerking te verlenen aan bovenstaande stappen, is continue politieke druk vanuit de regio en de bredere internationale gemeenschap cruciaal. Het dreigen met en opleggen van sancties en een wapenembargo kunnen daarbij helpen. Zoals in de Kamerbrief van 28 juli 2016 (Kamerstuk 29 521, nr. 320) is aangegeven, is het kabinet voorstander van een VN-wapenembargo en gerichte sancties tegen personen die het vredesproces blokkeren of verantwoordelijk zijn voor het geweld in juli in Juba.

Nederland heeft de afgelopen weken, zowel in VN- als EU-verband, diplomatiek ingezet op het bewerkstelligen van een VN-wapenembargo en aanvullende sancties. Het kabinet betreurt het dat de VNVR nog niet heeft ingestemd met een wapenembargo of aanvullende sancties. Het verwelkomt de getoonde bereidheid van de VNVR om deze in te stellen, vastgelegd in VNVR resolutie 2304, indien de overgangsregering politieke of operationele belemmeringen oplegt aan de stationering van de regionale beschermingsmacht of het functioneren van UNMISS.

Nederland is voorstander van aanvullende EU-sancties indien VN-sancties uitblijven. Binnen de EU is daarover nog geen besluit genomen. Wel heeft de EU Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini, met actieve betrokkenheid van Nederland, op 20 september 2016 de eerder genoemde EU-verklaring uitgebracht. In deze verklaring onderstreept de EU zijn bereidheid om sancties op te leggen tegen elk individu dat het vredesproces in Zuid-Sudan ondermijnt. Ook steunt de EU de bereidheid van de VNVR om een wapenembargo of aanvullende sancties in te stellen. Deze boodschap werd eerder bekrachtigd door de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 18 juli 2016 door middel van de Raadsconclusies over

Veiligheidssituatie

Sinds de SPLM/IO eenheden uit Juba zijn verdreven, is het in de hoofdstad relatief rustig gebleven. In de rest van het land is het op sommige plaatsen onrustig en in een aantal regio's vinden gevechten plaats. Dit varieert van kleinschalige schermutselingen in de zuidelijke Equatoria's tot meer intensieve gevechtshandelingen in de noordelijke deelstaten Unity, Upper Nile en Jonglei. Naast de SPLM/IO zijn er diverse andere (semi-)autonome strijdgroepen actief in Zuid-Sudan. In het noorden zijn dit vooral splintergroepen die zijn ontstaan uit de SPLM/IO en de SPLA. In het zuiden vormen de zogenaamde *Arrow Boys* de meest in het oog springende groep. Uit onvrede met het regime van president Kiir zijn zij een rebellie begonnen in de deelstaat Western Equatoria.

Het algemene beeld voor Zuid-Sudan is dat de strijdende partijen ondanks het vredesakkoord hun militaire operaties voortzetten. De SPLM/IO van Machar zal zich waarschijnlijk opnieuw militair profileren om politieke concessies af te dwingen. Het regeringsleger zal trachten het momentum te behouden en de oppositie verder onder druk willen zetten. Er zijn geen indicaties die duiden op intenties van de SPLM/IO tot een aanval op Juba.

Het is waarschijnlijk dat VN-eenheden doelwit kunnen worden van gevechten tussen de SPLA en SPLM/IO wanneer de VN actief interveeneert. De afgelopen weken zijn meerdere demonstraties gehouden tegen de aanwezigheid van UNMISS. Tevens heeft de regering de immigratieregels voor VN-personeel aangescherpt. Inmiddels zijn ruim honderd VN-medewerkers niet toegelaten tot Zuid-Sudan. Beperkingen van de bewegingsvrijheid door de regering en de strijdende partijen vormen een belangrijke belemmering voor de effectiviteit van de missie. De internationale gemeenschap, onder andere via de EU en de VN, oefent voortdurend druk uit op de partijen om de bewegingsvrijheid voor UNMISS te verbeteren. Met de Kamerbrieven van 5 en 28 juli is aangegeven hoe de missie ondanks de belemmeringen zo goed mogelijk invulling probeert te geven aan haar mandaat.

Momenteel wordt de dreiging voor Nederlandse staatsburgers beoordeeld als matig. Het risico bestaat dat VN-personeel en buitenlanders in het algemeen het slachtoffer worden van criminele activiteiten in met name Juba vanwege de verslechterde economische situatie. Er werken op dit moment geen Nederlandse VN-functionarissen op VN-locaties buiten Juba.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Zuid-Sudan is alarmerend en als gevolg van het recente geweld verslechterd. Door het conflict en de verslechterde economische omstandigheden leven op dit moment meer dan 4,8 miljoen mensen in een situatie van voedselonzeekerheid. Hiervan verkeren 2,8 miljoen mensen in acute voedselnood. Eén op de zeven kinderen onder de vijf jaar is ernstig ondervoed. Volgens de laatste cijfers van de VN zijn 2,6 miljoen Zuid-Sudanezen (20% van de bevolking) op de vlucht. Hiervan zijn 1,6 miljoen mensen ontheemd binnen Zuid-Sudan en ruim één miljoen mensen gevlucht naar de buurlanden (Ethiopië, Sudan, Uganda en Kenia). Met name Uganda heeft te maken met een grote toestroom van vluchtelingen als gevolg van het recent opgelaaide geweld. Het ruimhartige

³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/18-fac-south-sudan/>

Ugandese vluchtelingenbeleid staat hierdoor onder druk. De levensomstandigheden in de opvanglocaties verslechteren als gevolg van de hoge instroom. De Ugandese overheid neemt de nodige maatregelen om verdere verslechtering te voorkomen, maar vooralsnog is er onvoldoende financiële steun om de hulpverlening voldoende op te schalen. Het huidige VN-hulpverzoek voor de opvang van Zuid-Sudanese vluchtelingen in de buurlanden is voor 20% gefinancierd. Nederland heeft de VN opgeroepen de donorbasis te verbreden en zal bij andere donoren blijven aandringen op het belang van extra financiering.

Humanitaire organisaties blijven ernstige hinder ondervinden bij de uitvoering van hun werk als gevolg van de onveilige situatie, slechte infrastructuur, beperkte toegang en bureaucratie. Daarnaast zijn vele humanitaire hulpverleners uit het land geëvacueerd en nog niet teruggekeerd. Met 59 dodelijke slachtoffers sinds december 2013 is Zuid-Sudan één van de meest gevaarlijke plekken ter wereld voor hulpverleners.

Het humanitaire hulpverzoek van de VN voor Zuid-Sudan bedraagt 1,29 miljard dollar, dat op dit moment voor 44% is gedekt. Nederland geeft in 2016 17 miljoen euro aan humanitaire hulp via de VN (6 miljoen euro) en via Nederlandse ngo's door middel van de *Dutch Relief Alliance* (11 miljoen euro).

Ontwikkelingssamenwerking

Met de brief van 28 juli 2016 (Kamerstuk 29 521, nr. 320) is uw Kamer geïnformeerd dat de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met de centrale overheid opgeschort blijft, aangezien de recente gewelddadigheden zich slecht verhouden met de voorwaarden tot hervatting van de directe hulprelatie. Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding om daarvan af te wijken. Uw Kamer is reeds toegezegd dat later dit najaar zal worden nagegaan of het oorspronkelijke besluit tot voorwaardelijke en stapsgewijze hervatting van de samenwerking met de centrale overheid ten principale moet worden herzien. Het kabinet zal daartoe de ontwikkelingen in Zuid-Sudan nauwlettend blijven volgen.

Door het recente geweld is de ontwikkelingssituatie in Zuid-Sudan verder verslechterd. Het land verkeert in een uiterst fragiele situatie. Zuid-Sudan staat op de tweede plaats op de ranglijst van meest fragiele staten van de *Fragile States Index* van het *Fund for Peace* (FFP) en op de 169^e plaats (van in totaal 188 landen) van de *Human Development Index* (HDI) van het *United Nations Development Programme* (UNDP).

Juist in deze dramatische tijd laat Nederland de bevolking niet in de steek. De bevordering van stabiliteit en ontwikkeling is niet alleen essentieel voor de Zuid-Sudanese bevolking, maar ook voor de regio die te maken heeft met een groot aantal Zuid-Sudanese vluchtelingen.

Nederland blijft dan ook onverminderd bijdragen aan ontwikkelingsprogramma's uitgevoerd door VN-organisaties en ngo's actief op de gebieden veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid, private-sectorontwikkeling en water. De uitvoering van een deel van de programma's wordt belemmerd door de verslechterde veiligheidssituatie, vooral in de Equatoria deelstaten. Toch kunnen de meeste programma's worden voortgezet, hoewel soms in aangepaste vorm. Nederland werkt tot slot aan de ontwikkeling van een meerjarig programma, genaamd «Addressing Root Causes of Migration and Conflict», dat gericht is op het adresseren van grondoorzaken van migratie en conflict. Samen met internationale en nationale NGO's wordt gewerkt aan vredesopbouw en verbetering van

voedselzekerheid en economische weerbaarheid, om zo de bevolking een beter perspectief te bieden.

Situatie Nederlanders in UNMISS en Nederlandse burgers

De Nederlandse militairen in UNMISS volgen de VN-regels met betrekking tot evacuatie, zie tevens Kamerstuk 29 521, nr. 320. Tijdens de gewelddadigheden in juli was een deel van de Nederlandse stafofficieren met verlof. Nadat de VN de reisbeperkingen naar Juba had opgeheven, zijn deze stafofficieren na afloop van hun verlof teruggekeerd naar Juba. Op dit moment zijn zes Nederlandse stafofficieren werkzaam op het hoofdkwartier van de missie in Juba.

Vanwege de zeer onzekere veiligheidssituatie is in juli besloten het vertrek van de toen naar schatting 100 Nederlandse burgers uit Zuid-Sudan te ondersteunen.

Dit heeft ertoe geleid dat eind juli nog ongeveer 30 Nederlanders in Zuid-Sudan verbleven. Op dit moment zijn er naar schatting 55 Nederlanders in Zuid-Sudan aanwezig. Nu de bezetting van de Nederlandse ambassade in Juba inmiddels weer op het niveau is van vóór de crisis in juli, kan er bij noodgevallen, en mits de veiligheidssituatie het toestaat, weer consulaire bijstand aan Nederlanders in Juba worden verleend. Buiten Juba kan nog steeds geen consulaire bijstand worden verleend.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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