

Vergaderjaar 2016–2017

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 127

**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, 21 maart 2017

Tijdens het vragenuurtje van 11 oktober 2016 is de toezegging gedaan om uw kamer te informeren over de Nederlandse inzet op landrechten in Ethiopië, bijvoorbeeld door het inzetten van het Nederlands Kadaster (Handelingen II 2016/17, nr. 10, item 3). Aanleiding hiertoe was de onrust in het land en geweld tegen Nederlandse bedrijven.

Onrust, geweld en noodtoestand

De oorzaken voor de onrust en het geweld tegen buitenlandse bedrijven in Ethiopië december 2015 en zomer 2016 in Oromia en Amhara gaan verder dan landrechten alleen. Veel bewoners van Oromia en Amhara, die samen de meerderheid van de Ethiopische bevolking vormen, voelen zich politiek en economisch achtergesteld. De perceptie onder de bevolking is dat de regering binnen het etnisch-federale staatsmodel wordt gedomineerd door het Tigrayan People's Liberation Front (TPLF). Restrictieve wetgeving op het gebied van anti-terrorisme en Ngo's hebben de ruimte voor oppositie en maatschappelijk middenveld de afgelopen jaren ernstig beknot. Het uiten van afwijkende geluiden via reguliere kanalen zoals media en politieke oppositie werd daarmee steeds moeilijker.

De economische groei van de afgelopen jaren was weliswaar indrukwekkend, maar niet iedereen heeft daarvan geprofiteerd. Er zijn sterke regionale verschillen, en ook de kloof tussen stad en platteland groeit, zoals de snelle groei van een stad als Addis Abeba laat zien. Vooral onder jongeren heerst grote werkloosheid.

Delen van de Amhara en Oromo bevolkingsgroepen, van oudsher zeker geen bondgenoten, lijken elkaar te vinden in hun weerstand tegen de autoriteiten. De protesten van eind 2015 en in 2016 werden door de regering hard neergeslagen. Er vielen honderden doden en duizenden mensen werden gearresteerd. Hierdoor verslechterde de veiligheidssituatie in het land en werd de totstandkoming van een binnenlandse

dialogoon bemoeilijkt. Ondanks oproepen van de VN is er tot op heden nog geen geloofwaardig onafhankelijk onderzoek naar de gewelddadigheden uitgevoerd.

Tijdens de onlusten van afgelopen najaar werden buitenlandse investeringen, ook Nederlandse, door de betogers soms geassocieerd met de overheid. Om die reden zijn sommige bedrijven aangevallen en soms totaal vernield. Tegelijkertijd speelde mee dat de betogers, die al langere tijd buiten Ethiopië weinig gehoor vonden voor hun grieven, gericht buitenlandse bedrijven gingen vernielen om de aandacht van internationale media te trekken.

Met het afkondigen van de noodtoestand begin oktober 2016 gaf de Ethiopische regering de veiligheidsdiensten ruime bevoegdheden om orde en gezag te herstellen. Bedrijven kregen bescherming, maar tegelijkertijd werden draconische veiligheidsmaatregelen toegepast om het verzet in te dammen. Sociale media werden ingeperkt, en tot 2 december jl. was het internet in Addis Abeba en omstreken afgesloten.

Sinds het afkondigen van de noodtoestand heeft de regering naar eigen zeggen 24.000 mensen gearresteerd. Ngo's houden over het algemeen hogere schattingen aan, tot wel 60.000. Inmiddels zijn ruim 12.000 arrestanten weer vrij en herstelden de autoriteiten de toegang tot het internet grotendeels. Dit laat onverlet dat leden van oppositiepartijen, journalisten, bloggers en studentenleiders een verhoogd risico blijven lopen op arrestatie. Zo werd in december Merera Gudina, de leider van oppositiepartij Oromo Federalist Congress, gearresteerd bij terugkomst van een reis naar Europa. De afgelopen weken zijn ook verschillende journalisten en bloggers gearresteerd. Deze arrestaties ondermijnen de vrijheid van meningsuiting en bemoeilijken de totstandkoming van een betekenisvolle politieke dialoog tussen regering en oppositie.

Aankondiging hervormingen

De Ethiopische regering erkent dat zij de legitieme grieven van de bevolking te lang heeft onderschat. Ook erkent de Ethiopische regering dat de bevolking ontevreden is omdat corruptie en slecht bestuur de laatste jaren zijn toegenomen. Vooral de werkloosheid onder jongeren is een probleem dat de overheid wil aanpakken, onder andere door meer buitenlandse investeerders aan te trekken. Daarmee worden banen gecreëerd voor de jaarlijks ruim 1 miljoen nieuwe werkzoekende jongeren op de arbeidsmarkt.

De Ethiopische regering erkent ook dat er meer ruimte moet komen voor de oppositie en voor politieke dialoog met alle geledingen van de samenleving. In de afgelopen maanden kondigden de Ethiopische premier Hailemariam Desalegn en president Mulatu Teshome verschillende malen hervormingen aan: de kieswet moet worden herzien, er moet proportionele vertegenwoordiging komen in het parlement, en belangrijker: de overheid moet een binnenlandse dialoog aangaan met de partijen van de oppositie, maar ook met vertegenwoordigers van vrouwen, jongeren, religieuze gemeenschappen, onderwijsinstellingen en andere belangrijke groepen in de samenleving.

De goede voornemens ten spijt zijn er nog weinig concrete aanwijzingen voor een geloofwaardige dialoog die de spanningen kan doen verminderen. Op het eerste gezicht lijkt de situatie in Addis Abeba en daarbuiten rustig. Maar de noodtoestand zal op een dag moeten worden opgeheven en het is van belang dat de onlusten dan niet weer oplaaien. De Ethiopische regering zal nu een zichtbare en resultaatgerichte dialoog moeten

voeren met de oppositie en de wensen en grieven van de bevolking serieus moeten nemen, om op die manier haar vertrouwensbasis onder de bevolking te verbreden. Democratisering, verjonging van de bestuurdersklasse, het naleven van mensenrechten en het verbeteren van de rechtsstaat zijn voorwaarden voor succes op de langere termijn. Nederland gebruikt zijn goede betrekkingen met de Ethiopische regering om aan te dringen op het doorvoeren van deze hervormingen.

Reactie internationale gemeenschap

Binnen de internationale gemeenschap bestaat grote bezorgdheid over de ontwikkelingen in Ethiopië. De EU heeft diverse verklaringen afgelegd waarin het Ethiopië opriep af te zien van gebruik van geweld en een inclusieve dialoog in gang te zetten. Ook de VS hebben zich kritisch uitgesproken over de toenemende repressie en het gebruik van geweld. Toch kan worden gesteld dat de reactie van de internationale gemeenschap over het algemeen voorzichtig is geweest. Men wilde voorkomen dat de Ethiopische autoriteiten zich geheel zouden afsluiten met als gevolg dat de veiligheids- en mensenrechtensituatie nog verder zou verslechteren. Het risico werd reëel geacht dat daardoor elke kans om de Ethiopische regering en de ontwikkelingen in het land in positieve zin te beïnvloeden, verloren zou zijn gegaan. Niet-westerse spelers kiezen ervoor zich niet te bemoeien met de binnenlandse politieke en economische ontwikkelingen.

Inzet op dialoog

In deze context heeft het kabinet juist gekozen voor een constructieve en kritische dialoog met Ethiopië in bilateraal en multilateraal verband. Op basis van aanknopingspunten die de intensieve betrekkingen tussen onze landen bieden, wijst Nederland op de noodzaak van spoedige hervormingen richting een meer inclusief bestuur, waarbij respect voor mensenrechten centraal staat, en biedt het daarbij de helpende hand. Waar mogelijk trekt Nederland op in EU-verband en met andere gelijkgezinde landen.

Nederland dringt, samen met de EU, aan op een dialoog met de regering van Ethiopië om meer inzicht te krijgen in de plannen voor een vreedzame transitie naar duurzame politieke stabiliteit in Ethiopië. Tot nu toe heeft Ethiopië hier nauwelijks op gereageerd, onder meer omdat het naar eigen zeggen te druk was met de noodtoestand, met herschikkingen binnen ministeries en met het voorbereiden van hervormingen. De Ethiopische regering heeft aangegeven in 2017 meer naar buiten te treden en de samenwerking met zijn partners te intensiveren. Een belangrijke stap in deze samenwerking is de «Artikel 8-dialoog» die de EU momenteel in Addis Abeba met Ethiopië voorbereidt en die in het eerste kwartaal van 2017 wordt verwacht. Nederland zelf zal, ook in 2017, de dialoog met Ethiopië over onder andere mensenrechten, democratisering en landrechten, blijven voeren.

Waar mogelijk draagt Nederland bij aan de transitie naar duurzame politieke stabiliteit in Ethiopië. De ambassade steunt een leiderschapstraining van het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD) voor prominente bestuurders van de Oromo People's Democratic Organisation (OPDO), de regeringspartij in de regio Oromia. Deze activiteit beoogt een bijdrage te leveren aan de capaciteit van de partij om constructiever om te gaan met de huidige sociaaleconomische en politieke onvrede in Oromia.

Daarnaast hebben NIMD en de Association of European Parliamentarians with Africa (AWEPA), die samenwerken in het strategisch Strategisch Partnerschap voor Samenspraak en Tegenspraak, besloten het bestaande programma in Oost-Afrika uit te breiden naar Ethiopië. Het uiteindelijke doel van dit programma is om een meer constructieve dialoog tot stand te brengen tussen politieke partijen in Ethiopië. Naar verwachting zullen in het eerste kwartaal van 2017 de eerste concrete activiteiten worden uitgevoerd. Zowel parlementariërs van de regeringscoalitie (die 100% van de parlementszetels bezet) als vertegenwoordigers van de oppositie worden daarbij betrokken. De Nederlandse ambassade in Addis Abeba zal de komende tijd op zoek blijven naar verdere mogelijkheden om de politieke dialoog in Ethiopië te bevorderen. In dat kader zal de ambassade ook in 2017 in gesprek gaan met de regionale autoriteiten in Oromia en Amhara. De Nederlandse investeringen in Ethiopië vinden grotendeels plaats in deze regio's.

Landrechten

Er valt veel af te dingen op de wijze waarop Ethiopië compensatie bood aan boeren, die eerder van de overheid legaal landgebruiksrechten hadden gekregen en vervolgens moesten wijken voor grootschalige landbouwinvesteringen, stadsuitbreiding of infrastructurele projecten. Boeren ontvingen daarvoor niet altijd een billijke compensatie. Er bestaan daarnaast aanzienlijke regionale verschillen in de wijze waarop boeren werden gecompenseerd. Soms kregen boeren de toezegging van de overheid dat ze bij het nieuwe bedrijf – vaak een bloemen- of groentebedrijf – zouden mogen gaan werken. Maar door bureaucratische vertragingen of een afwachtende houding van de buitenlandse investeerders kon de start van het nieuwe bedrijf op zich laten wachten of bleek dat het bedrijf andere plannen had bij het aantrekken van werknemers. Dit leidde weer tot frustratie onder hen die het land moesten afstaan. In andere gevallen zijn boeren volgens de wet gecompenseerd, maar is de compensatie onvoldoende om er een bestaan op lange termijn mee op te bouwen. Velen van hen wordt ook geen begeleiding aangeboden om zich om te scholen, of om met de financiële compensatie om te gaan.

De Ethiopische overheid onderkent de tekortkomingen in het huidige systeem van landrechten en compensatie. De afgelopen jaren zijn dan ook in verschillende regio's hervormingen in regelgeving voor compensatie ingevoerd. Mede als gevolg van de gewelddadigheden in het afgelopen jaar tegen bedrijven die in handen zijn van buitenlandse investeerders, zijn de Ethiopische autoriteiten momenteel zeer terughoudend in het onteigenen van landbouwgrond van lokale boeren voor buitenlandse investeringen. Op dit moment is het streven van de federale overheid om alleen land dat door de overheid wordt gebruikt, zoals staatsboerderijen en militaire terreinen, ter beschikking te stellen aan buitenlandse investeerders. Bij deze stukken land spelen kwesties van landonteigening en compensatie niet. Het betreft vaak grotere terreinen, waardoor het mogelijk is daar clusters van agrarische bedrijven op te zetten.

Actie internationale gemeenschap

De donorlanden en organisaties die momenteel in Ethiopië actief zijn op het gebied van landgebruik en landrechten zijn o.a. het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Duitsland, Finland, Zweden, Noorwegen, IFAD en de FAO. Zij volgen op dit beleidsterrein zoveel mogelijk een gezamenlijke koers en stemmen hun activiteiten op elkaar af. Zij hebben zich daartoe verenigd in de zogeheten G7 groep, waaraan de Ethiopische overheid ook deelneemt. Nederland maakt sinds eind 2016 ook deel uit van deze groep.

Tot op heden ondersteunt deze groep vooral de grootschalige organisatie van landregistratie. Daarbij wordt het land van veelal kleinschalige boeren en boerinnen in kaart gebracht, gecertificeerd en in een kadastersysteem opgenomen. Deze formalisering van landrechten geeft duidelijk een positieve impuls aan landbouwontwikkeling en het bevorderen van duurzaam landgebruik.

Voorts heeft de Wereldbank samen met de overheid en andere belanghebbenden een Land Governance Assessment Framework (LGAF) voor Ethiopië opgesteld, dat de verschillende aspecten van landbeheer analyseert en beoordeelt. Daaronder vallen erkenning van bestaande rechten, planning van landgebruik, landbeheer en belastingheffing, publieke toegang tot informatie en conflictmanagement. Op basis van deze analyse is een groot aantal aanbevelingen gedaan. Het is nu aan de Ethiopische overheid om aan te geven waar haar prioriteiten voor verbeteringen liggen. Donoren hebben toegezegd om daarna te besluiten waar zij kunnen bijstaan met co-financiering en technische assistentie.

Nederlandse bijdrage

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat in Ethiopië al veel initiatieven op het vlak van land *governance* lopen of in ontwikkeling zijn. Verdere Nederlandse steun op dit terrein moet daarom een duidelijke toegevoegde waarde hebben en goed aansluiten bij de visie en prioriteiten van de overheid, donoren en lokale landgebruikers. Tegen deze achtergrond zal de Nederlandse inzet op de korte- en middellange termijn zich richten op 2 trajecten:

- (1) Duurzame herinrichting van een 1.500 hectare groot landbouwstaatsbedrijf bij Hawassa met private investeerders
Zoals hierboven beschreven stelt de Ethiopische federale overheid momenteel bij voorkeur alleen nog grond van oude staatsbedrijven ter beschikking aan buitenlandse investeerders. Deze nieuwe aanpak moet zorgvuldig worden uitgevoerd, om nieuwe conflicten te voorkomen. De Ethiopische overheid heeft Nederland gevraagd om in een *pilot* mee te helpen aan een herinrichtingsproces van een 1.500 hectare groot landbouwstaatsbedrijf bij Hawassa. Gezien de ligging van deze oude staatsboerderij lijkt het voor de hand te liggen om er een cluster van zo'n 20–25 tuinbouwbedrijven op te zetten. Nederland zal bijdragen aan het opstellen van normen waaraan de herinrichting van het terrein van het oude staatsbedrijf moet voldoen, op gebied van landrechten, werkgelegenheid voor de lokale bevolking, impact op sociale en milieuaspecten. Daarnaast zal Nederland een proces begeleiden om, in dialoog met de bevolking, op transparante wijze te komen tot een plan voor landgebruik voor de middellange termijn. Alle belanghebbenden in en rondom het gebied zullen daarbij betrokken worden.
- (2) Participatieve planning van landgebruik rond kleine en middelgrote investeringen;
Uit de inventarisatie van de Nederlandse ambassade in Addis Abeba is gebleken dat er een *niche* voor Nederland ligt bij het vormgeven van nationaal beleid rond het plannen van landgebruik voor kleine en middelgrote investeringen voor tuinbouw, zuivelproductie en agrarische verwerkingsbedrijven. Doel daarbij is dat dergelijke investeringen een zo groot mogelijk voordeel opleveren voor de lokale gemeenschappen. Nederland heeft de afgelopen jaren veel ervaring met ontwikkelingsprojecten en publiek-private partnerschappen in Ethiopië opgebouwd. Ook kunnen de Nederlandse expertise en ervaringen met bijvoorbeeld milieueffectrapportages en ruilverkavelingen worden toegepast op integrale landgebruiksplanning in Ethiopië.

Nederland heeft met de donoren in de G7 groep en de Ethiopische overheid afgesproken om de Ethiopische capaciteit op dit terrein te helpen versterken. In lijn met de aanbevelingen uit het *Land Governance Assessment Framework* wordt de bevolking structureel betrokken bij landgebruiksplanning. Nederland beoogt daarmee ook dat het nationale beleid in Ethiopië gericht bijdraagt aan een meer inclusieve economische ontwikkeling.

De Nederlandse ambassade in Addis Abeba zal de komende maanden in overleg met de Ethiopische overheid en andere betrokkenen een concreet programma uitwerken voor beide trajecten en na accordering van de voorstellen ondersteuning bieden bij de uitvoering.

Het kabinet zal het constructief-kritische gesprek met Ethiopië op verschillende niveaus blijven voeren en de intensieve relatie met het land benutten om hervormingen te stimuleren. Ook zal de Nederlandse ambassade in Addis Abeba de komende tijd alert blijven op mogelijkheden om de politieke dialoog in Ethiopië te bevorderen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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