

Vergaderjaar 2021–2022

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 319

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2022

Graag bied ik u hierbij, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 7 juli 2022 inzake de huidige situatie in Ethiopië.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Situatieschets Ethiopië

Eind 2020 brak oorlog uit tussen de Ethiopische federale regering en de *Tigray Peoples' Liberation Front* (TPLF). Op 24 maart jl. kondigde de Ethiopische regering een eenzijdig humanitair bestand af. De TPLF sloot zich hier de volgende dag bij aan. Beide partijen kondigden vervolgens aan bereid te zijn tot onderhandelingen om het conflict in Tigray tot een vreedzaam einde te brengen.

Op 24 augustus j.l. brak echter opnieuw geweld uit in Noord-Ethiopië, dat tot op het moment van schrijven voortduurt. De partijen lijken op dit moment niet bereid de wapens neer te leggen en te onderhandelen. Dit ondanks een brede oproep daartoe van de internationale gemeenschap, inclusief van Nederland en de EU. Er is veel onduidelijkheid over het verloop van de strijd, onder meer omdat er in de regio waar gevochten wordt nauwelijks hulporganisaties of journalisten aanwezig zijn. Wel zijn er sterke indicaties dat er grote aantallen slachtoffers vallen.

De hervatting van het conflict heeft ook directe gevolgen voor de humanitaire situatie in Noord-Ethiopië. Burgers in de regio's Amhara, Afar, en Tigray zijn hard getroffen door de eerdere gevechten in hun regio's, en dreigen wederom het slachtoffer te worden van geweld. Tigray was eerder maandenlang afgesloten van de buitenwereld. Het humanitaire bestand van afgelopen maart maakte het mogelijk dat hulpgoederen de regio weer binnen kwamen. Op dit moment verlenen de Ethiopische autoriteiten geen toestemming voor humanitaire toegang tot Tigray. Daarnaast is essentiële dienstverlening – zoals elektriciteit, het bankensysteem en telecommunicatie – nog altijd niet hersteld in Tigray.

Parrallel aan pogingen om tot onderhandelingen te komen tussen de federale regering en TPLF, worden er separaat voorbereidingen getroffen voor een Nationale Dialoog. Deze dialoog brengt vertegenwoordigers uit alle lagen van de bevolking samen met als doel de bredere politieke en etnische spanningen weg te nemen en de aangetaste sociale cohesie in de samenleving te herstellen. De dialoog moet worden gefaciliteerd door een 11-koppige commissie, bestaande uit o.m. academici, voormalig diplomaten, en andere eminente personen. De commissie is voortvarend van start gegaan een eerste consultatieronde in de afgelopen maanden en het opstellen van een werkplan voor de komende drie jaar. Een recent gevormde coalitie van prominente oppositiepartijen is tot dusverre sceptisch over de onafhankelijkheid van de commissie en de mate van inclusiviteit en transparantie van het proces. De coalitie weigert vooralsnog deel te nemen.

Nu de Ethiopische regering druk is met het conflict in Tigray en probeert de economische crisis in het land te beteugelen, laaide de afgelopen maanden tevens etnisch geweld verder op in andere delen van het land. Op 18 juni en 4 juli jl. zijn er in totaal meer dan 500 doden, voornamelijk Amhara's, gevallen in het westen van de Oromia regio.¹ Eerder in juni waren er ook al onlusten in de regio Gambella. De Ethiopische regering beschuldigt de *Oromo Liberation Army* (OLA) van deze gewelddadigheden. De OLA is een gewapende groep die tegen de federale regering strijdt en vorig jaar een alliantie met de TPLF sloot. OLA ontkent achter de aanslagen te zitten en houdt milities gerelateerd aan de regering verantwoordelijk. De Ethiopische mensenrechtencommissie is een onderzoek gestart naar de toedracht van het etnisch geweld.

¹ France24, «Amnesty urges probe into «horrific» ethnic massacre in Ethiopia».

Mensenrechtensituatie

De mensenrechtensituatie in Ethiopië is sinds het begin van het conflict in november 2020 verslechterd.² Miljoenen burgers zijn getroffen door de oorlog in Tigray en in de aangrenzende regio's. Zoals ook met uw Kamer gedeeld in juni 2022, is de inschatting van het kabinet dat er sprake is geweest van ernstige mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdrijven tijdens het conflict in noord-Ethiopië³. Dit was ook de conclusie van een gezamenlijk onderzoeksrapport van het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) en de Ethiopische Mensenrechtencommissie (EHRC) in november 2021.⁴ In dit rapport worden het regeringsleger, regionale milities uit de Amhara regio, Tigrese troepen, en Eritrese soldaten beschuldigd van ernstige mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal oorlogsrecht. Het gaat daarbij onder meer om grootschalig seksueel en gendergerelateerd geweld. Het aantal burgerslachtoffers en de fysieke en psychosociale schade in de samenleving (vooral in Tigray, Amhara en Afar) is enorm.

Naast de strijd in Tigray is de mensenrechtensituatie ook zorgelijk in andere delen van het land. Burgers zijn het slachtoffer van gewapende groeperingen en in onder meer Oromia, Benishangul-Gumuz en Gambella. Ook raken bevolkingsgroepen onderling geregeld slaags, waarbij regionale milities vaak een negatieve rol spelen. Deze conflicten lijken in de eerste plaats etnisch van aard. Echter, ook economische en politieke motieven spelen een belangrijke rol.⁵

Het recente geweld in west-Oromia laat ook zien hoe fragiel en onvoorspelbaar de veiligheidssituatie is in geheel Ethiopië. Hoewel de schaal en het aantal doden van de recente aanslagen opvallend hoog zijn, heeft deze regio (net als het aangrenzende Benishangul-Gumuz) al langere tijd te maken met gewelddadige incidenten waar burgerslachtoffers bij vallen.⁶

Naast de onveiligheid is persvrijheid in Ethiopië, die sinds 2018 was verbeterd, opnieuw onder druk komen te staan. Uit recent onderzoek van de EHRC blijkt dat tussen juli 2021 en mei 2022, 54 journalisten zijn gearresteerd en vastgehouden voor een periode van dagen tot maanden. Enkele journalisten zijn zelfs omgekomen.⁷ Van een aantal buitenlandse correspondenten is de accreditatie ingetrokken.

Het aantal (willekeurige) arrestaties en detenties is sterk toegenomen toen de noodtoestand van kracht was tussen 2 november 2021 en 15 februari 2022. Het betreft met name (maar niet exclusief) burgers met een Tigrese achtergrond. Hoewel het overgrote deel inmiddels schijnt te zijn vrijgelaten, is onbekend hoeveel mensen er nog vastzitten en onder welke omstandigheden zij verblijven.

De strijd tussen voorstanders van een eenheidsstaat en de voorstanders van een federale staat

Begin jaren '90 richtte voormalig Premier en TPLF-leider, Meles Zenawi, Ethiopië in naar een «etno-federaal» model. Onder dit model werd het

² World Report 2022: Ethiopia | Human Rights Watch (hrw.org).

³ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3155.

⁴ Ethiopian Human Rights Commission, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, «Joint Investigation Report».

⁵ Zie onder meer: A clash of nationalisms and the remaking of the Ethiopian State (clingingdael.org).

⁶ Violence in Benishangul-Gumuz Endangers Ethiopia (foreignpolicy.com).

⁷ Reporters Without Borders index 2022 (rsf.org/en/country/Ethiopia).

land ingedeeld in regio's waarin *grosso modo* de dominante etnische groep zeggenschap kreeg over het bestuur. Dit gaf op papier een verregaande mate van autonomie aan de regio's. Het systeem had als doel om etnische spanningen te verminderen, en om de roep naar etnische autonomie te accommoderen. Sindsdien bestaat er in Ethiopië een discussie over het functioneren en de toekomst van dit etno-federale systeem. Dit is niet zozeer een strijd tussen voorstanders van een eenheidsstaat en de voorstanders van een federale staat, maar eerder discussie over de vraag of etniciteit als basis moet dienen voor de inrichting van het federale systeem.

Etnisch federalisme en de daarmee samenhangende minderheidsproblematiek hebben tot gevolg dat een toenemend aantal etnische groepen streeft naar een eigen regionale status, zoals Sidama in 2020 en de South West regio in 2021. De regering is terughoudend in het organiseren van referenda over de vorming van nieuwe federale regio's, waartoe een grondwettelijk recht bestaat.

Volgens critici van etnisch federalisme leidt het formeel erkennen van nieuwe regio's op etnische grondslag alleen maar tot meer etnische spanningen en conflicten. Zij stellen tevens dat het etno-federale systeem het bewustzijn van de eigen etnische identiteit alleen maar versterkt en dat etniciteit gepolitiseerd wordt. Bovendien zijn de regio's in Ethiopië niet etnisch homogeen waardoor etnische minderheden discriminatie kunnen ondervinden.

Serieuze hervorming van het huidige etnisch-federaal systeem lijkt op korte termijn niet aan de orde. Verschillende etnische groepen in Ethiopië zijn fel tegenstander van afschaffing, omdat dit gezien wordt als onderdeel van een beleid van «Ethiopisering» door de regering, waarbij de politiek-cultureel dominante elite (historisch gezien bestaand uit met name Amhara's) andere groeperingen zou willen onderdrukken.

Waar echter wél in toenemende mate discussie en strijd over bestaat, is de machtsrelatie tussen het centrum in Addis en de regio's. De afgelopen jaren is onvrede gegroeid over vermeende toenemende centralisatie door premier Abiy en zijn regering. Als reactie is de roep om meer regionale autonomie en zelfbestuur in verschillende regio's groter geworden. Ook in regio's als Oromia en Somali pleiten politieke oppositiepartijen steeds vaker voor nog verdergaand zelfbeschikkingsrecht. Zelfs de Amhara, in het verleden groot voorstander van een meer centraal geleide staat, spreken over meer zelfbestuur en bescherming van de eigen (etnische) groep. Het is vaak onduidelijk wat voorstanders van meer zelfbestuur concreet nastreven, aangezien de regio's allemaal over een regionaal bestuur en eigen veiligheidstroepen beschikken. Tevens hebben bestaande regio's een constitutioneel recht tot het uitroepen van een onafhankelijke staat en daarmee tot afscheiding van Ethiopië.

In de huidige context van toenemende etnische spanningen en geweld tussen (etnische) groepen, is de discussie over het staatsbestel zeer gevoelig geworden. Discussies over aanpassing van het bestel worden snel geïnterpreteerd als directe pogingen om de staat te domineren, ten koste van andere groepen. Dit maakt een discussie over de toekomstige inrichting van het land in het kader van een Nationale Dialoog hoogst noodzakelijk. Tegelijkertijd moet deze dialoog dusdanig inclusief ingericht worden dat hij niet als een potentiële aanjager van verder geweld en instabiliteit fungeert.

De mate waarin het landsbestuur greep heeft op ontwikkelingen in het land

Sinds de parlementaire verkiezingen in 2021 waarbij Premier Abiy's *Prosperity Party* (PP) als grote winnaar uit de bus kwam, heeft Abiy zijn positie weten te consolideren. PP bekleedt 410 van de in totaal 436 parlementszetels, alsook de sleutelposities binnen de nieuwe coalitieregering. Daarnaast heeft Abiy enkele cruciale veiligheidsdiensten zoals de nationale inlichtingen- en veiligheidsdienst (NISS), de federale politie, en de republikeinse garde ondergebracht onder de *Office of the Prime Minister*. Hiermee rapporteren zij direct aan de premier.

Ondanks deze consolidatie op politiek- en veiligheidsterrein, zijn de grootschalige aanvallen op burgers en overheidsdoelen in o.m. Benishangul-Gumuz, Oromia en Gambella een signaal dat de federale regering moeite heeft effectief burgers te beschermen en basale diensten te verlenen in delen van het land. Ook recente gevechten in juli 2022 tussen Ethiopische regionale en federale troepen enerzijds, en de Somalische terreurbeweging Al-Shabaab anderzijds, vinden plaats in een context waarin de regering zich op meerdere fronten geconfronteerd ziet met uitdagingen van haar geweldsmonopolie. In Tigray heeft de regering in het geheel geen effectieve controle.

Bij deze instabiliteit in meerdere delen van het land speelt mee dat het lopende conflict in Tigray niet alleen veel aandacht opeist, maar ook de paraatheid en capaciteit van het federale leger schade heeft berokkend. Dit federale leger was in het verleden juist de entiteit die ingreep zodra lokale veiligheidsactoren er niet meer in slaagden orde te handhaven. De verminderde capaciteit van het federale leger heeft er tevens toe geleid dat regeringen van de regio's hun (officiële en onofficiële) milities hebben versterkt. De loyaliteit daarvan ligt, zeker bij onofficiële milities, voornamelijk bij de etnische groep die dominant is in hun regio. Deze milities zijn zelf ook meerdere malen beschuldigd van betrokkenheid bij geweldsincidenten of mensenrechtenschendingen.

De huidige economische crisis in het land heeft daarnaast extra druk gezet op de capaciteit van de regering om diensten te verlenen of werkgelegenheid te creëren voor jongeren, hetgeen tot verdere ontevredenheid en potentieel instabiliteit leidt. Vaak wordt ook deze economische ontevredenheid in etnische termen uitgedrukt.

De inspanningen die de internationale gemeenschap zich heeft getroost om beëindiging van de gewapende strijd in Ethiopië te bewerkstelligen en de behaalde resultaten daarvan

Al sinds het begin van het conflict, eind 2020, heeft de internationale gemeenschap consistent drie eisen op tafel gelegd: humanitaire toegang tot Tigray; vervolging van daders van mensenrechtenschendingen; en een politieke oplossing van het conflict. Deze boodschappen zijn uitgedragen door onder meer Minister-President Rutte, de EU Hoge Vertegenwoordiger, en leiders van diverse andere EU-lidstaten. De EU Speciale Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, Annette Weber, is zeer actief in het bevorderen van een vredesproces. Zij doet dit in nauwe samenspraak met de gezanten van de VN en de VS. Zij werken met name ter ondersteuning van het werk van de AU Hoge Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, voormalig Nigeriaans president Olusegun Obasanjo.

De internationale gemeenschap heeft, naast dialoog en stille diplomatie, ook drukmiddelen ingezet om de partijen te bewegen richting een politieke oplossing. De Europese Commissie heeft begrotingssteun

stopgezet. Het meerjarig landenprogramma (*multi-annual indicative programme*) voor Ethiopië, waar ook (indirecte) samenwerking is voorzien met de regering, is voorlopig opgeschort. De VS heeft Ethiopië toegang tot handelsvoordelen onder de *African Growth and Opportunity Act* ontzegd. Ook hebben de EU en VS humanitaire steun opgehoofd.

Sinds de uitbraak van het conflict is humanitaire toegang een absolute prioriteit gebleven voor de internationale gemeenschap in gesprekken met de strijdende partijen. Met name de VS heeft een directe rol gespeeld in eerdere succesvolle onderhandelingen om een humanitaire corridor naar Tigray te (her)openen.

De recente sluiting van deze corridor is daarmee een klap voor zowel de pogingen een vredesproces van de grond te krijgen, als om de dringende humanitaire noden te verlichten. Humanitaire hulp is door alle partijen in het conflict sterk gepolitiseerd. De regering heeft in meer of mindere mate voortdurend obstakels opgeworpen die effectieve toegang tot mensen in nood belemmeren. TPLF heeft humanitaire voorraden geplunderd, met name in de Amhara regio.

De eerdere combinatie van internationale druk en de inzet op diplomatie heeft er lang toe bijgedragen dat de partijen zich aan het humanitaire bestand hielden, en bereidheid toonden om te onderhandelen. De internationale gemeenschap, onder leiding van AU-gezant Obasanjo, is er echter niet in is geslaagd om beide partijen ervan te overtuigen om de eerdere vertrouwenwekkende maatregelen om te zetten in een duurzaam staakt-het-vuren. Dit is een indicatie dat aanhoudende politieke druk op het hoogste niveau cruciaal blijft om de partijen te beïnvloeden, die anders weinig geneigd zijn te luisteren naar externe actoren.

Tegelijkertijd is het ook duidelijk dat de capaciteit en bereidheid van de Afrikaanse Unie om krachtadig op te treden bij interne conflicten in een belangrijke lidstaat, waar de organisatie zetelt, achterblijft. Dit ondanks de expliciete steun van de internationale gemeenschap voor het opereren van de AU. Voor de EU en partners, inclusief de VS, is het nu van belang om in te zetten op een spoedig einde aan gewelddadigheden. Hierbij is Nederland van mening dat de AU, indachtig het motto *African solutions for African problems*, de volle aandacht moet vestigen op het beëindigen van een conflict dat grote gevolgen heeft voor de stabiliteit van Ethiopië en de bredere Hoorn van Afrika.

De mogelijkheden die de Nederlandse regering ziet om zich in te zetten voor vrede in Ethiopië

De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, zal een ondersteunende rol blijven spelen bij de oplossing van het conflict. Dit door voortzetting van een combinatie van diplomatieke, financiële en politieke instrumenten. Het betreft onder andere steun aan pogingen om daders van mensenrechtenschendingen ter verantwoording te roepen; om een nationale dialoog van de grond te krijgen; om humanitaire hulp bij mensen in nood te krijgen; en steun aan een eventueel onderhandelingsproces tussen de regering en TPLF. Waar passend en effectief, zal Nederland verdere drukmiddelen bepleiten die de EU toe kan passen om de partijen richting onderhandelingen te bewegen.

Daarnaast is Nederland beschikbaar, mochten de partijen of de bemiddelaars daartoe verzoeken, om technische of andere vormen van assistentie te verschaffen. Ook steunen Nederland en de EU (lokale) vredesopbouw en dialoog in meerdere delen van het land. Het uitgangspunt voor

Nederland blijft echter dat in de eerste plaats Ethiopiërs zelf gezamenlijk een uitweg moeten vinden uit de huidige problematiek.

De EU blijft een belangrijk spoor voor de Nederlandse inzet op vrede in Ethiopië. Namens de EU blijft Annette Weber als Speciale Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika de primaire contactpersoon voor de strijdende partijen. Vooralsnog is hervatting van EU-begrotingssteun niet aan de orde. Wel steunt de Europese Commissie ontwikkelingsprogramma's van onder andere ngo's en VN-agentschappen om de Ethiopische bevolking te ondersteunen. Voor Nederland is het van belang dat de programmering van de Europese Commissie bijdraagt aan de bevordering van duurzame vrede en Nederland zal zich hier blijvend voor inzetten in EU verband.

Tot slot is er een belangrijke rol voor Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het versterken van stabiliteit en maatschappelijke cohesie. In een eerder stadium van het conflict is het beleid op ontwikkelingssamenwerking aangepast en de directe financiële steun aan de Ethiopische overheid stopgezet. De huidige OS programmering is o.m. gericht op het adresseren van jeugdwerkloosheid, irreguliere migratie, gendergelijkheid, en toenemende waterschaarste en heeft tevens als doel de grondoorzaken van instabiliteit en conflict aan te pakken. Dit om ook instabiliteit op langere termijn, inclusief de impact daarvan op de regio en op Europa, te voorkomen.