

Vergaderjaar 2008–2009

29 237

Afrika-beleid

Nr. 88

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2009

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 6 maart 2009 met kenmerk 2009Z04035/2009D10 643 inzake de actuele situatie in Soedan na het arrestatiebevel van president Bashir.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Het Internationaal Strafhof

Op 4 maart heeft het Internationaal Strafhof (ICC) een aanhoudingsbevel uitgevaardigd tegen president Bashir. Bashir worden oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Darfur ten laste gelegd. De genocide-aanklacht die ICC-aanklager Ocampo had ingediend is niet overgenomen. De aanklager kan echter in hoger beroep tegen het besluit van de rechters en heeft nochtans de mogelijkheid later nieuw bewijs aan te dragen op grond waarvan de rechters de aanklacht mogelijk alsnog overnemen.

Veel landen hebben gereageerd op de uitspraak. De Europese landen en VS benadrukten in hun reactie de steun voor het Hof en riepen Soedan op hieraan mee te werken. Zij verklaarden dat zij blijven samenwerken met Soedan om vrede en stabiliteit te bereiken.

Een aantal Arabische en Afrikaanse landen, China en Rusland betreuren de uitspraak. Zij vrezen dat de uitspraak een negatief effect heeft op de vredesprocessen in Soedan. Sommige van deze landen hebben de suggestie gedaan dat de VN-Veiligheidsraad de zaak met een jaar uitstelt (artikel 16 van het Statuut van Rome). Hier is binnen de Veiligheidsraad op dit moment echter niet voldoende steun voor. De VS, Frankrijk en het VK zijn tegen het invoeren van artikel 16. Nederland is eveneens van mening dat uitstel op grond van artikel 16 ongepast en ongewenst is. De Veiligheidsraad heeft de situatie in Darfur zelf naar het ICC verwezen.

Nederland steunt het ICC en vindt het besluit van het Hof om een aanhoudingsbevel uit te vaardigen tegen president Bashir een belangrijke stap voorwaarts voor het internationale recht. Minister Verhagen spreekt van een duidelijke waarschuwing dat niemand boven de wet staat. Tegelijkertijd benadrukt de minister de blijvende steun aan de vredesprocessen in Soedan. Nederland blijft dan ook geïnteresseerd aan de implementatie van het Noord-Zuid vredesakkoord (CPA), het Darfur vredesproces, de wederopbouw en de humanitaire hulpverlening.

Soedan zelf kwalificeert het aanhoudingsbevel als illegaal en weigert medewerking met het Hof. Bashir riep in een speech daags na de uitspraak op tot kalmte, maar haalde tegelijkertijd uit naar de Europese landen en de VS. De president heeft gezegd geïnteresseerd te blijven aan de vredesbesprekingen voor Darfur en aan de implementatie van het CPA.

Salva Kirr, de eerste vicepresident en president van Zuid-Soedan, heeft in een gematigde verklaring opgeroepen tot medewerking met het ICC. Verder is de Sudan People's Liberation Movement (SPLM) niet gebaat bij een verslechterde relatie met de National Congress Party (NCP) in verband met de verkiezingen voorzien voor 2009 en het referendum in 2011.

Vanuit de oppositie wordt nauwelijks steun aan het ICC getoond. Uitzondering hierop is de oppositieleider van de Popular Congress Party, Al Turabi. Hij riep Bashir twee maanden geleden op zichzelf over te geven. De oppositieleider werd vervolgens gevangen genomen. Inmiddels is hij weer vrijgelaten.

Bashir lijkt veel steun te krijgen binnen de NCP-gelederen. Dit zou kunnen veranderen in de aanloop naar de verkiezingen.

Na de uitspraak van het ICC hebben enkele (pro-Bashir) demonstraties in Soedan plaatsgevonden, zowel in Khartoem als in andere delen van het land. Deze demonstraties zijn vreedzaam verlopen.

De humanitaire situatie

De Soedanese overheid heeft onmiddellijk na de uitspraak van het ICC de vergunningen ingetrokken van 13 internationale humanitaire organisaties en 3 lokale NGO's. Dit betekent dat in totaal 245 internationale stafleden het land moeten verlaten en ruim 6400 nationale stafleden hun werkzaamheden voor betreffende organisaties moeten staken. De maatregel heeft betrekking op NGO's die bij de Noord-Soedanese *Humanitarian Aid Commission* zijn geregistreerd. In de praktijk betreft het organisaties die werkzaam zijn in Darfur, Oost-Soedan en de drie transitiegebieden Abyei, Zuid Kordofan en Blue Nile.

In Darfur zijn circa 85 internationale NGO's actief, maar de 13 uitgezette organisaties vertegenwoordigen meer dan de helft van de uitvoeringscapaciteit van de hulporganisaties. Naar schatting van de VN bedreigt de uitzetting de voedseldistributie voor 1,1 miljoen mensen, komt de medische zorg voor ruim 1,5 miljoen mensen in gevaar en de toegang tot schoon drinkwater voor ruim een miljoen mensen. Het risico dat het verlies van basisvoorzieningen leidt tot een grote vluchtelingenstroom naar gebieden of ontheemdenkampen waar deze voorzieningen nog wel aanwezig zijn, is aanzienlijk. De verwachting is dat met name de hulpverlening in gebieden die niet door de overheid worden gecontroleerd onder druk komt te staan.

Door de sluiting van de lokale NGO's, staat het Soedanese maatschappelijk middenveld verder onder druk. Verscheidene mensenrechtenverdedigers, journalisten en advocaten zijn ondergedoken of naar het buitenland gevlucht. De Nederlandse ambassade in Khartoem monitort de situatie nauwlettend.

Vanuit de donorlanden zijn veel reacties gekomen op het uitzetten van de organisaties, waarbij het besluit wordt veroordeeld. Minister Koenders heeft de Soedanese ambassadeur ontboden om zijn zorgen over te brengen en de Soedanese regering op te roepen om het besluit te herroepen. In EU-verband is op initiatief van Nederland en het VK een verklaring uitgegeven van dezelfde strekking. Daarnaast hebben de EU-ministers van Buitenlandse Zaken tijdens de Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 16 maart de Soedanese regering opgeroepen op haar besluit terug te komen. Bovendien drong de Raad er bij Soedan op aan te garanderen dat vertrekking van humanitaire hulp aan de meest kwetsbare groepen in het land doorgang blijft vinden. Inmiddels heeft minister Koenders een gesprek gevoerd met de getroffen Nederlandse organisaties over de gevolgen van de uitzetting. Nederland heeft geassisteerd bij de eerste opvang en faciliteert bij de afwikkeling van de zaken van de getroffen organisaties in Soedan.

Het is niet waarschijnlijk dat de Soedanese regering het besluit zal terugdraaien. De VN en de Soedanese autoriteiten zijn in overleg met elkaar over de wijze waarop het ontstane gat in de humanitaire hulpverlening zo goed mogelijk kan worden gedicht. Een gezamenlijke missie naar Darfur vindt momenteel plaats om de gevolgen van het wegsturen van de organisaties vast te stellen. Soedan heeft reeds een beroep gedaan op Arabische en Aziatische donoren en NGO's om activiteiten over te nemen. Egypte heeft aangeboden om Egyptische NGO's in te zetten. Daarnaast stelt de Soedanese regering voor lokale NGO's in te zetten om het ontstane gat op te vullen. De regering lijkt echter te optimistisch over de wijze waarop de weggevalen hulpverlening opgevangen kan worden. Nederland acht het van belang dat de VN een leidende rol houdt in het proces. Nederland onderhoudt intensief contact met de VN om het belang van die rol te onderstrepen.

Daarnaast dringt Nederland samen met andere donoren bij de regering in Khartoem aan op doorgang van hulpverlening en toegang volgens erkende humanitaire principes. Nederland moedigt ook regionale spelers, bijv. Qatar aan om Soedan op deze principes aan te spreken. Een effectieve AU/VN-missie in Darfur (UNAMID) is nu nog belangrijker. Nu de internationale aanwezigheid in Darfur afneemt, is de aanwezigheid van de VN, zowel in humanitair opzicht als ten aanzien van de veiligheid, des te belangrijker.

Soedan/Tsjaad

De uitzetting kan mogelijk verdere negatieve invloed hebben op de betrekkingen tussen Soedan en Tsjaad. Als de uitzetting leidt tot een grotere vluchtelingenstroom richting Tsjaad, waar de ontheemdenkampen reeds overvol zijn, heeft dit ongetwijfeld een negatieve weerslag op de verhoudingen tussen beide landen. De verhoudingen tussen de beide landen zijn de afgelopen weken al verder verslechterd. In februari heeft de Tsjadische oppositie zich met steun van Soedan verenigd in een nieuw, gewapend rebellenfront (URF). Dit heeft tot boze reacties geleid van Tsjaad richting Soedan. Tegelijkertijd beschuldigde Soedan Tsjaad van het steunen van de JEM bij de gevechten in Muhajeria in Zuid-Darfur. De bijeenkomst van de Dakar Contact Group, die opgericht is om de betrekkingen tussen beide landen te verbeteren, is op verzoek van Soedan uitgesteld. Het is van belang dat er vanuit regionale en internationale partners de komende maanden grote nadruk komt op het verbeteren van de relaties tussen Soedan en Tsjaad.

Politieke situatie

Het Comprehensive Peace Agreement

De regering in Khartoem heeft verschillende keren gewaarschuwd dat de gevolgen van een arrestatiebevel tegen president Bashir voor het CPA niet te voorspellen zijn. Vooral nog zijn er echter geen indicaties dat het CPA in gevaar is als direct gevolg van de uitspraak van het ICC. Zowel Salva Kiir als Bashir hebben aangegeven gecommitteerd te blijven aan het Noord-Zuid vredesproces. Wel heeft de regering van Zuid Soedan zich uitgesproken tegen de uitzetting van de internationale NGO's uit Noord-Soedan en benadrukt het dat NGO's welkom blijven in Zuid-Soedan. Implicaties van de ICC-uitspraak voor de Noord-Zuid verhoudingen op de langere termijn zijn nu nog lastig te voorspellen.

De SPLM heeft de NCP nodig in verband met de verkiezingen voorzien voor 2009 en het referendum in 2011. Voor Zuid-Soedan is het behoud van het referendum cruciaal. De SPLM is daarom nu niet gebaat bij een verslechterde relatie met de NCP. De twee partijen hopen de komende weken overeenstemming te bereiken over de wetgeving die nodig is voor de verkiezingen en het referendum. Het is zeer de vraag of dit lukt. Struikelblokken in de implementatie van het CPA zijn onder meer de uitkomst van de census, finalisering van de grensafbakening tussen Noord- en Zuid-Soedan, voltooiing van de terugtrekking van troepen en het functioneren van de *Joint Integrated Units*.

Gelet op het fragiele karakter van het CPA, is voortgezette steun van de internationale gemeenschap een vereiste. In dit kader heeft de Nederlandse regering onlangs besloten om haar bijdrage van 13 militaire waarnemers, 15 politiefunctionarissen en enkele stafofficiëren aan UNMIS te verlengen. De artikel-100 brief die deze verlenging behandelt, ging uw Kamer reeds toe.

De «Drie Gebieden»

Een ander heikel punt is de situatie in de grensgebieden Abyei, Zuid-Kordofan en Blue Nile. Als gevolg van de uitzetting van de internationale NGO's komt in deze gebieden een aanzienlijk aantal programma's stil te liggen die zich richten op conflictpreventie, infrastructuur, basisvoorzieningen en capaciteitsopbouw van de lokale autoriteiten. Met name de SPLM-gebieden worden disproportioneel geraakt. Dit kan leiden tot verhoogde spanningen. Eerder in Abyei en onlangs in Malakal werd duidelijk hoe licht ontvlambaar de grensgebieden zijn. De bestuurders van de getroffen gebieden hebben verzocht om overleg met vicepresident Taha (NCP) en Riek Machar (SPLM) om de situatie te bespreken. Mogelijk zal een aantal NGO's activiteiten in de «Drie Gebieden» kunnen voortzetten vanuit Zuid-Soedan.

Darfur Vredesproces

Een inclusief vredesakkoord tussen de Soedanese regering en de rebellen-groeperingen is essentieel voor vrede en stabiliteit in Darfur op de lange termijn. AU/VN-onderhandelaar Bassolé heeft de leiding over het vredesproces. Qatar heeft aangeboden als gastland op te treden voor de vredesbesprekingen. Tot nog toe is alleen de JEM bereid deel te nemen aan voorbesprekingen in Doha, die uiteindelijk moeten leiden tot onderhandelingen.

De besprekingen tussen de JEM en de Soedanese regering hebben op 17 februari jl. geresulteerd in de ondertekening van een «*Agreement of Goodwill and Confidence Building for the Settlement of the Problem in Darfur*». In dit akkoord hebben beide partijen onderstreept gecommitteerd te zijn aan het vredesproces en vredesbesprekingen voort te willen zetten. Tevens zijn afspraken gemaakt over de uitruil van gevangenen en het faciliteren van humanitaire toegang. Het akkoord omvat geen afspraken over een staakt-het-vuren. Na de ondertekening hebben beide partijen een delegatie in Doha achtergelaten om verder te spreken over het vervolgproces.

Nederland is van mening dat het positief is dat beide partijen op hoog niveau vertegenwoordigd waren in Doha en dat ze nog steeds met elkaar in dialoog zijn. Tegelijkertijd is een groot manco dat de voorbesprekingen niet inclusief zijn. Het is dan ook essentieel dat andere partijen zich aansluiten bij de besprekingen. Nederland dringt hierop aan bij de AU/VN-onderhandelaar Bassolé, Qatar en de partijen.

De ICC-uitspraak en de uitzetting van de hulporganisaties hebben ondanks dreigende woorden van de JEM niet geleid tot het stopzetten van de vredesbesprekingen. Op 10 maart jl. hebben beide partijen opnieuw verklaard gecommitteerd te blijven aan het vredesproces in Doha.

Consequenties voor het Nederlands beleid

Voor het Nederlandse beleid voor Soedan gelden nog steeds de volgende prioriteiten:

- a. Een bijdrage blijven leveren aan vrede, veiligheid en stabiliteit in Darfur. Het verzekeren van humanitaire toegang en monitoring staan centraal. Nederland zal pleiten voor een leidende rol van de VN daarbij. Deze rol wordt des te belangrijker nu een aantal grote NGO's niet meer aanwezig zal zijn. Nederland zal blijvend druk uitoefenen op de regering van Soedan om het besluit tot uitzetting van hulporganisaties terug te draaien omdat de consequenties niet door de Soedanese regering kunnen worden opgevangen. Tegelijkertijd zal Nederland zo

mogelijk humanitaire hulp blijven leveren via de kanalen die nog in Darfur aanwezig zijn (VN en NGO's). Op de korte termijn zal Nederland bij regionale (Arabische) partners aandringen op het voorkomen van een humanitaire ramp in Darfur. Tevens wil Nederland bijdragen aan het tot stand komen van een staakt-het-vuren, een vredesakkoord en de effectiviteit van UNAMID. Nederland onderhoudt nauw contact met de AU/VN-hoofdonderhandelaar Bassolé en zijn team. Daar waar mogelijk, heeft Nederland een leidende rol op het gebied van kleinschalige wederopbouw (humanitair plus). Grootschalige wederopbouw is in dit stadium in Darfur nog niet aan de orde.

- b. Ondersteuning bij het uitvoeren van het CPA. Via de «Assessment and Evaluation Commission» (AEC) speelt Nederland een rol in het bij elkaar brengen van de NCP en SPLM om over de CPA knelpunten overeenstemming te bereiken. Nederland is voornemens het verkiezingsproces te ondersteunen, mits de verkiezingen voldoende geloofwaardig zijn en de bevolking van Soedan een eigen keuze voor haar toekomst kan maken. Ook draagt Nederland bij aan wederopbouw en opbouw van capaciteit in Zuid Soedan. Vredesdividend in Zuid Soedan wordt geleverd door een mix van instrumenten voor humanitaire hulp, (vroeg) wederopbouw en duurzame armoedebestrijding. Cruciaal voor standhouden van het CPA is niet alleen wederopbouw van Zuid-Soedan maar ook van de voormalige oorlogsgebieden gelegen in Noord Soedan. Deze gebieden zijn nog zeer conflictgevoelig. Specifieke rol en focus van Nederland liggen in steun aan het creëren van stabiliteit in de «Drie Gebieden» via interventies op gebied van wederopbouw, grensafbakening en veiligheid (UNMIS, JIU's en DDR). Nederland geeft in Soedan alleen fondsen aan multilaterale organisaties, zoals de VN en de Wereldbank, en aan NGO's. Er is geen sprake van budgetsteun aan de regering.
- c. Een bijdrage leveren aan het vergroten van respect voor mensenrechten en de internationale rechtsorde. Nederland spreekt de regering van Soedan aan op de noodzaak voor naleven van mensenrechten en de verantwoordelijkheid voor bescherming van de eigen burgers. Nederland dringt bij Soedan aan op samenwerking met het ICC, in eerste plaats door uitvoering te geven aan de arrestatiebevelen tegen Harun, Kushayb en president Bashir. Een discussie over het opschorten door de VN-Veiligheidsraad van de vervolging van Bashir op basis van artikel 16 van het Statuut van Rome vindt Nederland ongewenst. Nederland zal de contacten met president Bashir tot het minimum beperken.