

Vergaderjaar 2012–2013

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 89

**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, 7 juni 2013

Conform de toezeggingen aan uw Kamer tijdens het algemeen overleg over de situatie in Sudan en Zuid-Sudan van 13 december 2012 (Kamerstuk 22 831, nr. 84) informeren wij u over de situatie in de Sudanese regio Darfur, alsmede over de Nederlandse inzet in Sudan, waaronder in het bijzonder de inzet op het gebied van de bescherming van de rechten van vrouwen.

Situatie in Darfur

Veiligheid

In maart jl. was het 10 jaar geleden dat er een grootschalig gewapend conflict uitbrak in de Sudanese regio Darfur. Daar waar de geschillen hun oorsprong hebben in de intertribale strijd tussen pastoralisten en boeren om landrechten en toegang tot water, is het conflict in de afgelopen jaren in toenemende mate gepolitiseerd. Ondanks het huidige vredesakkoord is sinds het begin van het jaar in verschillende delen van Darfur de veiligheidssituatie verslechterd, zoals ook de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in zijn laatste rapport over de VN-AU missie in Darfur (UNAMID) constateert.¹

Door het voortduren van de sociaaleconomische onderontwikkeling van de regio en de toenemende degradatie van de landbouwgronden komen geschillen tussen de verschillende volken over de schaarse middelen nog regelmatig voor. Het meest hevig in de afgelopen maanden waren de gevechten om toegang tot de goudmijnen in het Jebel Amir-gebied in Noord-Darfur en die om landrechten rondom het Batikha-dorp in Zuid-Darfur, die naar schatting respectievelijk 100.000 en 15.000 mensen op de vlucht deden slaan. Gebrek aan bestaansmiddelen zorgt bovendien

¹ Report of the Secretary-General on the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, 10 April 2013, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/225

voor stijgende criminaliteit in de regio, waarbij plunderingen en overvallen door verschillende groeperingen, inclusief de regeringssmilities, steeds vaker voorkomen.

Het conflict in Darfur wordt echter vooral gevoed door de meer politiek ingegeven strijd tussen de Sudanese regeringstroepen en de rebellen-groeperingen, in het bijzonder *Justice and Equality Movement* (JEM) en de twee facties van de *Sudanese Liberation Army* geleid door Minni Minawi (SLA/MM) en Abdul Wahid (SLA/AW). In Noord-, Centraal-, Oost- en Zuid-Darfur vinden structureel gevechten en bombardementen plaats. De situatie is met name zeer gespannen in Zuid- en Oost-Darfur, waar de gevechten met JEM en SLA-MM aan de orde van de dag zijn. Ook rondom Jebel Marra in Centraal-Darfur is er regelmatig sprake van hevige gevechten met SLA/AW.

Mensenrechten en gerechtigheid

In het verlengde van de slechte veiligheidssituatie blijft ook de mensenrechtensituatie in Darfur zorgwekkend. Volgens de VN Onafhankelijke Deskundige voor Sudan, professor Mashood Adebayo Baderin, zijn de belangrijkste aandachtspunten onvoldoende bescherming van burgers tegen het intertribale en militaire geweld, beperking van humanitaire toegang tot de ontheemden en voortdurende straffeloosheid. De bevolking wordt daarnaast vaak blootgesteld aan arbitraire arrestatie en detentie. De zorgen van de VN Deskundige hebben in het bijzonder ook betrekking op rechten van vrouwen en kinderen. Zijn volgende rapport over de situatie in Sudan en Darfur wordt in september verwacht.²

De Sudanese Speciale Aanklager voor (oorlogs)Misdaden in Darfur heeft sinds 2012 zijn werkzaamheden uitgebreid en relatief meer zaken behandeld dan in de voorgaande jaren. Zorgelijk hierbij is dat de misdaden in gewone rechtbanken worden berecht die hier niet op toegerust zijn en dat de rechtszaken niet toegankelijk zijn voor (internationale) waarnemers. De Speciale Rechtbanken voor Misdaden in Darfur alsmede de Gerechtigheid, Waarheid en Verzoeningscommissie die met het huidige vredesakkoord van juli 2011 in het leven zijn geroepen, zijn mede door het gebrek aan fondsen en capaciteit vooralsnog niet operationeel. Fondsen zullen naar verwachting beschikbaar worden onder de uitvoering van de wederopbouwstrategie voor Darfur (zie hieronder).

Het Internationaal Strafhof, dat op basis van diens onderzoek al vijf aanklachten voor oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide heeft uitgevaardigd, blijft de situatie in Darfur monitoren. Het Strafhof kijkt in het bijzonder naar gerichte of willekeurige aanvallen op burgers, activiteiten die betrekking hebben op ontheemden, gebruik van kindsoldaten en geweld tegen humanitaire werkers en vredesmissie-troepen. Volgens het Strafhof blijkt dat de vermeende misdaden van regeringstroepen en andere partijen in het conflict nog steeds doorgang vinden. Het Strafhof beraadt zich er over in hoeverre dit tot nieuwe rechtszaken zal leiden. Zowel bij de vijf aanhangige zaken als bij lopende onderzoeken blijft de regering van Sudan het Strafhof samenwerking ontzeggen.³

² Press Statement issued by the UN Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan, Professor Mashood Adebayo Baderin, at the end of his second mission to the Sudan, 10 february 2013: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12979&LangID=E>

³ Sixteenth report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1593 (2005), 13 december 2012, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/statements/UNSC1212/Report-UNSC-December2012-ENG.pdf>

Humanitaire situatie

In Darfur zijn ca. 3,5 mln. mensen afhankelijk van noodhulp, waarvan er naar schatting tussen de 1,4 en 1,7 mln. mensen in ontheemdenkampen leven. Door een structureel tekort aan basisvoorzieningen is een groot deel van de noden van chronische aard. De humanitaire organisaties proberen zich daarom steeds meer te richten op een duurzamere vorm van steun, via de zogenaamde *early recovery*-projecten. Nog steeds is echter ook sprake van grote acute humanitaire noden. De VN schatten dat er door de verslechtering van de veiligheidssituatie in de afgelopen vijf maanden 150.000 ontheemden in Darfur bij zijn gekomen, een grotere stijging dan het totale aantal nieuwe ontheemden in de afgelopen twee jaar.

De humanitaire toegang voor de VN en andere organisaties blijft problematisch. Zo gelden er voor Darfur algemene reisbeperkingen en wordt de toegang tot bepaalde conflicthaarden regelmatig onzeggd. Anderzijds worstelen de VN en humanitaire organisaties om voldoende fondsen voor de humanitaire operatie in Sudan te verkrijgen. Momenteel is het noodhulp-*appeal* voor Sudan voor 2013 voor 30% gedekt. Naast de VN en traditionele humanitaire organisaties komen steeds meer nieuwe donoren in beeld, zoals Qatar. Deze nieuwe donoren lijken door de Sudanese overheid beter geaccepteerd te worden.

Vredesproces in Darfur

Doha Document for Peace in Darfur

Onder leiding van Qatar en met steun van UNAMID en een groot aantal internationale partners werd in juli 2011 tussen de Sudanese regering en de rebellengroepering *Liberation and Justice Movement (LJM)* het vredesakkoord *Doha Document for Peace in Darfur (DDPD)* gesloten. Bijna twee jaar na dato is nog maar beperkte voortgang gemaakt met de uitvoering van het akkoord. De zogenaamde *Darfur Regional Authority (DRA)* kampt sinds haar oprichting met een tekort aan fondsen en capaciteit om de uitvoering van het akkoord te bevorderen. Pas in maart jl. stelde de Sudanese regering de aan DRA toegezegde 200 mln. USD beschikbaar. Belangrijke resultaten onder DDPD tot nu toe zijn de uitvoering van de *Darfur Joint Assessment Mission* en op grond hiervan het ontwerp van de Strategie voor Wederopbouw van Darfur,⁴ alsmede de organisatie van een conferentie voor ontheemden en de internationale donorconferentie.

Internationale Donorconferentie voor Wederopbouw en Ontwikkeling van Darfur

In samenwerking met de regering van Sudan en de DRA organiseerde Qatar op 7 en 8 april jl. in Doha de Internationale Donorconferentie voor Wederopbouw en Ontwikkeling van Darfur. Deze werd eerder om verschillende redenen uitgesteld. De inzet van de conferentie was om 7,6 mld. USD in te zamelen voor de uitvoering van de wederopbouwstrategie voor Darfur. De positieve toonzetting tijdens de conferentie van o.a. Sudan, Qatar en overige Arabische en Afrikaanse landen stond in sterk contrast met de dagelijkse realiteit in Darfur zoals de meeste westerse donoren die ervaren. Zij wezen op het belang van de politieke en financiële *commitment* van de Sudanese regering, alsmede het verbeteren van de veiligheidssituatie en toegang als voorwaarden voor het

⁴ Developing Darfur: A Recovery & Reconstruction strategy: [http://darfurconference.com/sites/default/files/files/Darfur%20Development%20Strategy%20\(6.3.13\).pdf](http://darfurconference.com/sites/default/files/files/Darfur%20Development%20Strategy%20(6.3.13).pdf)

bevorderen van ontwikkeling in Darfur. Nederland voegde hier het belang van gerechtigheid voor (oorlogs)misdaden en mensenrechtenschendingen aan toe. Tijdens de conferentie werd een totaalbedrag van 3,6 mld. USD toegezegd, waarvan het grootste gedeelte 2,6 mld. USD van de Sudanese regering betrof. Ongeveer 2/3 van de overige 1 mld. USD werd door Qatar en de Qatari en Saudi-Arabische organisaties toegezegd. 200 mln. USD werd in de vorm van een lening beschikbaar gesteld door het *Arab Fund for Economic and Social Development*. 150 mln. USD was afkomstig van overige donoren, waaronder Turkije (50 mln. USD), de EU, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië en Japan. Nederland deed geen financiële toezegging.

Geen ontwikkeling zonder veiligheid en toegang: knelpunten vredesproces

Belangrijke voorwaarden voor succesvolle uitvoering van de wederopbouwstrategie voor Darfur zijn de verbetering van de veiligheidssituatie en de vrije toegang voor UNAMID en overige (internationale) organisaties. Er is echter weinig uitzicht op een verbetering hierin zolang het vredesproces door een aantal belangrijke knelpunten wordt gehinderd. Ten eerste hebben de Sudanese regering en LJM tot nu toe beperkte politieke en financiële *commitment* laten zien voor de uitvoering van het vredesakkoord. Bijna twee jaar na dato heeft het vredesakkoord weinig vredesdividend opgeleverd, waardoor zijn geloofwaardigheid onder druk komt te staan. Hierbij is het *International Follow-up Committee* (IFC), het DDPD-toezichtmechanisme, onvoldoende in staat gebleken om de uitvoering van het akkoord door de partijen te bevorderen. Het IFC komt onder voorzitterschap van Qatar drie keer per jaar bijeen en richt zich vooral op de procedurele aspecten van de uitvoering.

Een tweede knelpunt is de beperkte inclusiviteit van het DDPD. De drie belangrijkste rebellengroeperingen, JEM, SLA/AW en SLA/MM, geven aan geen vertrouwen te hebben in het onderhandelen met de Sudanese regering en zien in het achterblijven van de uitvoering van het DDPD bevestiging hiervan. De contacten van de VN-AU Vertegenwoordiger voor Darfur en UNAMID met deze rebellengroeperingen heeft er in april jl. toe geleid dat een JEM-splintergroepering zich bij het vredesakkoord aansloot. Het benaderen van overige groeperingen lijkt weinig succes te hebben. Het is de vraag in hoeverre de huidige partiële benadering van de rebellengroeperingen effectief is. De nieuwe VN-AU Vertegenwoordiger voor Darfur, Mohamed Ibn Chambas, geeft aan zich hierop te beraden en zal hierbij ook het *AU High-level Implementation Panel* (AUHIP), dat o.a. op het vredesproces in South Kordofan en Blue Nile is gericht, consulteren.

Het *AU High-level Panel for Darfur*, de voorganger van het AUHIP, constateerde al in 2009 dat het conflict in Darfur niet op zich zelf staat maar onderdeel is van een breder conflict tussen de Sudanese regering en groeperingen uit verschillende perifere gebieden.⁵ Tekenend hiervoor is dat de Darfuri rebellengroeperingen sinds november 2011 de alliantie *Sudan Revolutionary Front* (SRF) gevormd hebben met de rebellengroepering die actief is in South Kordofan en Blue Nile, *Sudan's Peoples Liberation Army-North* (SPLM-N). Het SRF geeft aan te strijden tegen de ongelijke verdeling van macht en welvaart tussen Khartoum en perifere gebieden van Sudan. De alliantie is gericht op het omverwerpen van de regering en ziet zich in zijn missie gesterkt door de politieke en econo-

⁵ Darfur, Quest for Peace, Justice and Reconciliation, Report by the AU High-Level Panel on Darfur, October 2009: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sudan_S_2009_599.pdf

mische malaise waarmee de regering zich momenteel geconfronteerd ziet. Het SRF geniet mogelijk steun van de oud-rebellengroeperingen van het *Eastern Front*, dat ontevreden zou zijn met de stand van de uitvoering van het vredesakkoord van 2006 voor oostelijk Sudan. Ook zijn er contacten met de politieke oppositie in Khartoum. Zo stelden zij gezamenlijk in januari het *New Dawn*-handvest op, dat oproept tot het vormen van een nieuwe transitieregering, een nationale dialoog en nieuwe verkiezingen.

De Sudanese regering heeft het *New Dawn*-handvest veroordeeld en de desbetreffende leden van de politieke oppositie van verraad beschuldigd. Niettemin participeert de regering in het publieke debat over het belang van een nationale dialoog en de nodige hervormingen. Het is nog onduidelijk waartoe het debat zal leiden. In juli wordt het eindrapport van het AUHIP verwacht, waarbij de opdracht van de AU Vrede en Veiligheidsraad luidt om ook de 2009 aanbevelingen over Darfur in beschouwing te nemen en te kijken naar het belang van het bevorderen van democratisering. Zowel het Sudanese publieke debat als het aankomende rapport van het AUHIP kunnen mogelijk aanknopingspunten bieden voor internationale steun aan het bevorderen van een duurzame oplossing voor de verschillende Sudanese conflicten.

Nederlandse inzet in Sudan

Van regionale naar nationale focus

Tot juli 2011 kende de Nederlandse inzet in Sudan regionale focusgebieden, namelijk Darfur, Drie Gebieden (Abyei, South Kordofan en Blue Nile) en Zuidelijk Sudan. Met de onafhankelijkheid van Zuid-Sudan is de politieke context in beide landen veranderd en heeft Nederland zijn beleid hierop aangepast. De Nederlandse prioriteit in Sudan gaat niet langer uit naar conflictoplossing en wederopbouw, maar voornamelijk naar het bevorderen van de mensenrechten- en de humanitaire situatie. Hierbij gaat via de uitvoering van de twee pilotprogramma's onder meer speciale aandacht uit naar programma's op het gebied van vrijheid van religie en positie van vrouwen. Sinds dit jaar is ook een beperkte bijdrage voorzien vanuit de MATRA-Zuid fondsen voor steun aan veranderingsgezinde krachten in het democratiseringsproces.

Inzet in Darfur

Sinds de afscheiding van Zuid-Sudan in juli 2011 is Sudan geen OS-partnerland meer. Het voormalige OS-programma in onder meer Darfur is dan ook inmiddels grotendeels uitgefaseerd. Nederland heeft begin april deelgenomen aan de internationale donorconferentie voor Darfur, maar heeft zoals reeds aangegeven geen bijdrage voor wederopbouw toegezegd. De lopende inzet in Darfur bestaat nog uit een financiële bijdrage aan UNAMID via de algemene bijdrages voor VN-vredesmissies. In 2012 bedroeg deze 13,8 mln. EUR. Voorts stelt Nederland een aanzienlijke noodhulpbijdrage voor Sudan beschikbaar, waarvan een groot deel in Darfur terecht komt. In 2012 bedroeg deze bijdrage 5,2 mln. EUR.

Nederlandse inzet voor de bescherming van de rechten van vrouwen in Sudan

Tot en met 2012 financierde Nederland via het oude OS-programma voor Sudan een aantal programma's gericht op de bescherming van vrouwenrechten (o.a. tegengaan geweld tegen vrouwen, vrouwenbesnijdenis en traumabegeleiding). Een van de nog lopende programma's is het project

van Cordaid gericht op training van vrouwelijke mensenrechtenverdedigers in Sudan. Het Cordaid-programma biedt de deelnemers handvatten/modellen voor betere bescherming van hun werk en hun directe omgeving. Ook is Sudan een van de pilotlanden onder het Nationaal Actieplan 1325. In dit kader stellen ICCO/Kerk in Actie en Stichting Vrouwenorganisatie Nederland-Darfur (VOND) met lokale partners een plan op voor inzet in Khartoum en Darfur. Mogelijke activiteiten zijn het trainen van potentiële vrouwelijke leiders en het verbeteren van de samenwerking tussen vrouwelijke leiders van de verschillende niveaus – van dorp tot gemeente, provincie en nationaal.

Internationale betrokkenheid

In het verlengde van de bilaterale bijdrages, draagt Nederland ook bij aan de internationale inzet in en ten aanzien van Sudan, onder meer in de context van de VN Mensenrechtenraad. De Raad zal zich in september over de mensenrechtensituatie in Sudan beraden, onder meer aan de hand van het rapport van de Onafhankelijke Deskundige. Nederland zal hierbij pleiten voor de verlenging en versterking van zijn mandaat. Een vergelijkbare prioriteit gaat uit naar het bepleiten van de uitvoering van de aanhoudingsbevelen van het Internationaal Gerechtshof voor de misdaden begaan in Darfur. Nederland is door actieve diplomatieke inzet en bijdrage aan strategievorming één van de voortrekkers ten aanzien van dialoog over het verbeteren van humanitaire toegang in Sudan. Voor wat betreft de internationale bemiddeling voor oplossing van de conflicten in Sudan steunt Nederland de bijdrage die de Europese Unie hieraan levert.

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

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