

Vergaderjaar 2007–2008

29 237

Afrika-beleid

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2008

Mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking wil ik u informeren over de verkiezingen in Zimbabwe en het tijdelijk onderdak dat Nederland op diens verzoek heeft verleend aan oppositieleider Morgan Tsvangirai.

De verkiezingen van 2008: eerste ronde 29 maart en tweede ronde op 27 juni

De onafhankelijkheid van Zimbabwe in 1980 volgde op een onderhandelingsproces waarbij een regering van nationale eenheid werd gevormd op basis van gelijke machtsdeling tussen twee verzetsbewegingen ZANU van Robert Mugabe en ZAPU van Joshua Nkomo. Door middel van geweld, intimidatie en coöptatie wist de gewiekste machts-politicus Robert Mugabe echter tegen 1987 alle macht rond zichzelf te concentreren en de oppositie te elimineren. Sindsdien regeert hij als president met zijn partij ZANU-PF over Zimbabwe. Het economisch en politiek failliet van zijn beleid is de laatste tien jaar schrijnend duidelijk geworden. Bij de parlementaire verkiezingen in 2000 en de presidentiële verkiezingen in 2002 was de in 1999 opgerichte oppositiepartij Movement for Democratic Change (MDC) reeds een formidabele tegenstander voor het regime, zelfs in het uiterst ongelijke politieke krachtenveld in Zimbabwe.

Tijdens de eerste ronde van de ditmaal gelijktijdig op 29 maart 2008 gehouden parlementaire en presidentiële verkiezingen bleek de MDC tegen de verdrukking in te hebben gewonnen. Toen na zes weken de uitslagen eindelijk bekend werden gemaakt, had de gezamenlijke MDC een meerderheid in het parlement van 109 zetels tegen 97 zetels voor ZANU/PF en had diens leider Morgan Tsvangirai met 47% de meeste stemmen van de presidentsverkiezingen verzameld. De zittende president Robert Mugabe kreeg 42% en de te elfder ure gekandideerde onafhankelijke ZANU-PF-kandidaat Simba Makoni 8%. Hiermee werd een tweede ronde onvermijdelijk.

Dat de eerste ronde, hoewel verre van vrij en eerlijk, nog min of meer acceptabel is verlopen was grotendeels te danken aan de grote aantallen internationale en nationale waarnemers, die mede door Nederland waren gefinancierd. Bovendien moesten bij de eerste ronde de uitslagen bij ieder stembureau door beide partijen afgetekend worden en ter plaatse openbaar gemaakt. Deze combinatie van meer waarnemers en grotere transparantie verkleinde de mogelijkheden om de verkiezingen te manipuleren aanzienlijk.

De tweede ronde werd echter gekenmerkt door een in intensiteit toenevende geweldscampagne van de overheid en de regeringspartij. Door intimidatie van oppositieaanhangers, gevolgd door verdwijningen, martelingen en onrechtmatige executies zijn tenminste 80 mensen om het leven gekomen, vele duizenden mensen gewond geraakt en tienduizenden van huis en haard verdreven.

In dit klimaat wekte het geen verbazing dat MDC-leider Morgan Tsvangirai op 22 juni aankondigde zich terug te trekken uit de tweede ronde van de presidentsverkiezingen. Tsvangirai wilde zijn aanhangers niet nog meer gevaar laten lopen. Bovendien werd met de dag duidelijker dat het regime hoe dan ook een voor Mugabe gunstige uitslag zou orkestreren.

Na deze aankondiging heeft hij bescherming gezocht op de Nederlandse ambassade. Een medewerker heeft gepolst of hij welkom zou zijn, waarop ik direct heb laten weten dat Nederland uit humanitaire overwegingen de Zimbabwaanse oppositieleider gastvrijheid zou verlenen zolang dat noodzakelijk zou zijn. Gisteren heeft Tsvangirai de ambassade verlaten om vanuit zijn huis zijn normale werkzaamheden te hervatten. De ambassade zal, net als voor zijn intrek in de ambassade, nauw contact met hem houden over de wijze waarop hij in zijn activiteiten kan worden gesteund maar ook met betrekking tot zijn veiligheid.

Gedurende de afgelopen week hebben zowel mijn ambtgenoot Koenders als ik regelmatig telefonisch gesproken met Tsvangirai. Ook heb ik mijn EU-collega's ingelicht over de stand van zaken. Deze reageerden met waardering en steun voor de Nederlandse gastvrijheid voor Tsvangirai. De minister-president heeft telefonisch met president Mbeki van Zuid-Afrika gesproken omdat juist Zuid-Afrika een cruciale rol speelt in het onderhandelingsproces (hiertoe gemachtigd door de Southern African Development Community, SADC) dat tot aan de dag van de tweede ronde is doorgegaan. Samen met de EU hebben we de SADC opgeroepen het regime-Mugabe niet langer de hand boven het hoofd te houden, maar daadwerkelijk te zoeken naar een constructieve oplossing.

In verband met het tijdelijk verblijf van oppositieleider Tsvangirai op de Nederlandse ambassade heb ik mij voortdurend op de hoogte laten houden van de situatie met betrekking tot de veiligheid van betrokkene, het ambassadepersoneel en de Nederlanders in het land. De ambassadeur heeft van de Zimbabwaanse autoriteiten de verzekering gekregen dat Tsvangirai van de overheid niets te duchten heeft en dat de regering van Zimbabwe uiteraard de onschendbaarheid van de ambassade zal respecteren. Ondanks deze verzekering heb ik uiteraard de nodige maatregelen getroffen met betrekking tot de veiligheid van de ambassade, het personeel en de Nederlandse gemeenschap. Overigens is er de afgelopen week op geen moment sprake geweest van een daadwerkelijk bedreigende situatie voor de ambassade of voor de Nederlandse gemeenschap.

Uiteindelijk brachten de onderhandelingen geen resultaat, vooral ook omdat president Mugabe pas serieus wilde onderhandelen na de tweede ronde. Ondanks protesten van de MDC, de VN Veiligheidsraad, de EU en

een oproep van SADC om de verkiezingen uit te stellen, heeft de regering de tweede ronde op 27 juni door laten gaan in een atmosfeer van intimidatie en voortdurende angst voor geweld. Bij het feitelijk ontbreken van een oppositiekandidaat won Robert Mugabe met een ruime meerderheid de tweede ronde. Hoewel volgens de Zimbabwaanse Kiescommissie de opkomst ca. 40% was en daarmee gelijk aan die van maart, maken alle waarnemers melding van een aanzienlijk lagere opkomst dan tijdens de eerste ronde.

Beoordeling

Reeds voor het terugtreden van Tsvangirai was mij onder meer uit gesprekken met mensenrechtenverdedigers duidelijk geworden dat het regime-Mugabe een nieuw dieptepunt had bereikt. Niet alleen worden de burger- en politieke rechten systematisch geschonden, ook de economische en sociale rechten worden met voeten getreden door jarenlang wanbeheer van de regering. De voedselcrisis in Zimbabwe is door mensenhand veroorzaakt en het land staat aan de rand van de afgrond. Zimbabwe is het enige land ter wereld waar mensen door de torenhoge inflatie dienen te weten dat een miljard gevolgd wordt door een triljard. Ter illustratie moge dienen dat een gesubsidieerd brood deze week ca. 25 miljard kost en ook bij deze prijs slechts zeer beperkt verkrijgbaar is.

Vanwege de steeds agressievere geweldscampagne die voorafging aan de tweede ronde van de presidentsverkiezingen, heb ik ingestemd met het verzoek van Morgan Tsvangirai om tijdelijk onderdak. In Zimbabwe ondersteunt Nederland al enkele jaren op zeer actieve en zichtbare wijze mensenrechten-NGO's en organisaties die democratische verworvenheden willen borgen door bijvoorbeeld het waarnemen van verkiezingsprocessen. Deze ondersteuning biedt een zekere mate van bescherming aan de moedige mensen van deze organisaties.

De steeds gewelddadiger intimidaties van regeringswege maakten een vrije en eerlijke tweede verkiezingsronde ten enen male onmogelijk. Het resultaat van deze tweede ronde is dan ook van nul en generlei waarde. Robert Mugabe heeft door zijn optreden tegen de oppositie en tegen de bevolking het morele recht verspeeld zijn volk te regeren en naar buiten toe te vertegenwoordigen. Nederland roept daarom ook andere regeringen en internationale organisaties op zich in dezelfde termen te distantiëren van de uitslag en van het uitroepen van Mugabe tot president voor zijn zesde termijn.

Internationale context

Daags na het terugtreden van Tsvangirai heeft de VN-Veiligheidsraad op 23 juni in een unanieme verklaring erkend dat in het licht van de geweldscampagne van de regering de verkiezingen niet vrij en eerlijk konden zijn. Ook de SADC uitte zich op 25 juni tijdens een bijeenkomst in Swaziland opvallend kritisch over het verkiezingsproces en riep op tot uitstel. Tegelijkertijd riep de SADC op tot intensivering van de al geruime tijd durende onderhandelingen onder leiding van Zuid-Afrika.

Na afloop van de tweede ronde heeft de SADC waarnemersmissie een kritische verklaring afgelegd over het verloop en de resultaten van de verkiezingen. De conclusie van SADC is dat de uitkomst van de verkiezingen van afgelopen vrijdag niet de wil van het Zimbabwaanse volk reflecteert. Een dergelijk kritisch oordeel kent in de Afrikaanse en regionale context vrijwel geen precedent. Ook het oordeel van de waarnemersmissie van het Pan Afrikaanse Parlement is vernietigend over het optreden van de overheid voor, tijdens en na de verkiezingen.

De Europese Unie gaf direct na het doorgaan van de verkiezingen, op initiatief van Nederland, een niet mis te verstane verklaring uit waarin duidelijk werd gemaakt dat de EU op grond van de omstandigheden waaronder de tweede ronde plaatsvond slechts de uitslag van de eerste ronde van de presidentsverkiezingen zou respecteren.

Het is goed dat de internationale gemeenschap zich nu intensief bemoeit met Zimbabwe. Tegelijkertijd mag niet uit het oog worden verloren dat de crisis in Zimbabwe is veroorzaakt door de leiders van het land zelf en dat de oplossing ook in de eerste plaats in het land zelf en door de Zimbabwanen gevonden zal moeten worden. De internationale gemeenschap moet hierbij faciliteren, maar kan de verantwoordelijkheid van dit proces niet overnemen.

De VN Veiligheidsraad heeft zich in een unaniem aanvaarde Voorzittersverklaring over Zimbabwe uitgesproken omdat de crisis in het land ook gevolgen op het gebied van vrede en veiligheid voor de regio heeft. Niettemin moet voor de toekomst rekening worden gehouden met terughoudendheid van de Raad omdat een aantal leden waarschijnlijk zal stellen dat het een binnenlandse kwestie betreft die een interne oplossing vereist. Het opleggen van eventuele sancties vereist een gekwalificeerde meerderheid (met inbegrip van de vijf permanente leden). Dit zal niet gemakkelijk zijn met permanente leden zoals China en Rusland. Maar ook het niet-permanente lid Zuid-Afrika is niet overtuigd van het nut en de effectiviteit van sancties. Het zenden van vredestroepen zoals hier en daar geopperd lijkt vooralsnog derhalve niet aan de orde. Wel kan de VN besluiten tot een onafhankelijk onderzoek naar mensenrechtenschendingen.

De EU heeft al gerichte maatregelen tegen het regime van president Mugabe genomen, zoals een wapenembargo en een visumverbod en bevrozing van financiële tegoeden voor een aantal met name genoemde leden van de regering. Er wordt momenteel door de EU besproken of deze lijsten verder kunnen worden uitgebreid. Bovendien worden de mogelijkheden tot het nemen van additionele sanctiemaatregelen nader onderzocht. Voor al deze zaken geldt dat besluiten worden genomen met unanimititeit.

Het zijn de buurlanden die na het Zimbabwaanse volk als eersten de gevolgen van de crisis ondervinden. Zij hebben dan ook belang bij het helpen oplossen ervan. Dit heeft de SADC onderkend toen zij Zuid-Afrika mandateerde te bemiddelen tussen regering en oppositie. Tot op heden heeft dit proces onvoldoende opgeleverd. Toch zou het onverstandig zijn dit proces af te schrijven, te meer daar de laatste weken de positie van sommige landen lijkt te schuiven en de SADC als geheel een steeds kritischer toon aanslaat. De Afrikaanse Unie, tenslotte, houdt zich op hoofdlijnen bezig met Zimbabwe en geeft de nodige impulsen, maar heeft uit overwegingen van subsidiariteit de bemiddeling aan SADC gedelegeerd.

Inzet van Nederland

Ook al heeft de regio in dezen het voortouw, ik wil ook langs andere wegen proberen te bewerkstelligen dat de internationale gemeenschap meewerkt aan een oplossing, die een eind maakt aan de tirannie die nu heerst. Mijn doel hierbij is dat een regering wordt gevormd die de wil van het volk weerspiegelt. Alleen een democratisch gelegitimeerde regering kan voor stabiliteit, veiligheid en economische groei zorgen die een einde kunnen maken aan de armoede die de afgelopen tien jaar verschrikkelijk is toegenomen in Zimbabwe, dat bij de onafhankelijkheid een van de rijkere Afrikaanse landen was. In dit kader juich ik voorstellen toe die in de richting gaan van een overgangsregeling en daadwerkelijke machtsdeling.

Nederland is bereid diplomatiek in te zetten op het tot stand komen van een dergelijke overgangsregeling en machtsdeling en, indien de voorwaarden hiervoor zijn vervuld, te zijner tijd ook bij te dragen aan de wederopbouw van Zimbabwe.

Om constructief bij te dragen aan het vinden van een oplossing, is mijn collega Koenders naar de bijeenkomst van de Afrikaanse Unie (AU) in Egypte gereisd. Mede met het oog op verbreding van het draagvlak is het wenselijk als ook de Afrikaanse Unie een rol gaat spelen in de bemiddeling van SADC. Ook is het van belang dat Zimbabwe een plaats krijgt op de agenda van de Vrede en Veiligheidsraad van de Afrikaanse Unie. Immers de situatie in Zimbabwe is niet langer slechts een probleem van slecht bestuur en schending van mensenrechten. Het is, zoals de plaatsvervangend Secretaris Generaal van de VN verklaarde, de grootste bedreiging van de regionale stabiliteit in Zuidelijk Afrika. Hoewel het in eerste instantie niet aan de internationale gemeenschap is om de uitkomst van de onderhandelingen te bepalen maar aan de partijen in Zimbabwe, zijn er wel enkele randvoorwaarden waar het proces en de uitkomst in onze ogen aan moeten voldoen. Deze onderhandelingen zouden moeten leiden tot een overgangsregering, gebaseerd op een reële machtsdeling tussen de partijen op een manier die de uitkomst van de verkiezingen van 29 maart respecteert. Deze overgangsregering zou vervolgens de voorbereidingen kunnen treffen voor werkelijk eerlijke en vrije verkiezingen. Het risico bestaat immers dat, net als in 1980, een gelijke machtsdeling zal leiden tot het concentreren van de macht bij een autoritair regime en niet tot een regering die de belangen van de bevolking behartigt. Het is dan ook van belang dat dit onderhandelingsproces goed gecontroleerd wordt door SADC en de AU, eventueel met ondersteuning van de VN.

Deze week zal de EU de uitkomst van de AU-top bespreken op hoog ambtelijk niveau. Nederland zet in op samenwerking met Afrikaanse landen die de druk op Mugabe willen vergroten teneinde tot de beoogde overgangsregeling te komen. Daartoe wil Nederland maatregelen nemen in EU-verband, zo mogelijk op basis van een Veiligheidsraadsuitspraak. Zo nodig zal daarvoor een extra Radeb bijeen geroepen worden. Ook onderzoek ik mogelijkheden de Mensenrechtenraad bijeen te roepen. Ik wil mij inzetten voor een onafhankelijk onderzoek naar de mensenrechtenschendingen van de afgelopen jaren van het regime-Mugabe. Zoals minister Koenders in Egypte besprak met collega's uit de VS en het VK, moet het instellen van extra sancties wel verbonden worden met de voortgang en de uitkomst van het onderhandelingsproces tussen de partijen in Zimbabwe. Te denken valt aan het uitbreiden van de lijst van personen voor wie thans reeds een reisverbod en het bevrozen van banktegoeden van toepassing zijn. Ook ben ik ervoor nieuwe sancties aan het pakket toe te voegen, zoals bijvoorbeeld een verbod op de invoer van luxe goederen. Van belang is echter dat het daarbij gaat om «slimme» sancties, die wel de regering maar niet de Zimbabwaanse bevolking raken.

In dat verband wil ik ook met de EU-partners spreken over de mogelijkheid de visumverlening ten behoeve van Zimbabwaanse delegaties voor bezoeken aan VN-instellingen zoveel mogelijk te beperken zonder dat de verplichtingen ingevolge zetelverdragen geweld wordt aangedaan. Ik acht het onjuist dat de entourage van president Mugabe nog steeds in de gelegenheid is boodschappen te doen en marge van internationale vergaderingen.

Nederland is al geruime tijd in toenemende mate een belangrijke donor voor leniging van de humanitaire noden in Zimbabwe en is voornemens deze rol te blijven vervullen. Gezien de tegenvallende mais- en tarweoog-

sten, en stijgende voedselprijzen, overweegt Nederland op dit moment nog een additionele bijdrage voor voedselhulp via de Wereldvoedselorganisatie (WFP). Eerder dit jaar kende Nederland reeds meer dan 5 miljoen Euro toe aan WFP.

Nederland blijft in Zimbabwe op actieve wijze organisaties steunen die opkomen voor mensenrechten en democratie. Daarvoor is de afgelopen jaren het budget al aanzienlijk gestegen. Eerder dit jaar heb ik de ambassade opdracht gegeven mogelijkheden voor verdere intensivering te onderzoeken. Overigens is dit niet alleen een kwestie van financiële, maar ook morele en politieke ondersteuning. Deze vergt dikwijls een aanzienlijke personele inzet van de ambasadestaf om verdedigers van mensenrechten en democratie, die zich dikwijls in kwetsbare posities bevinden, soms zichtbaar maar vaak ook buiten de publiciteit, in hun werkzaamheden bij te staan.

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