

Vergaderjaar 2014–2015

29 237

Afrika-beleid

Nr. 163

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, 22 mei 2015

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 19 mei 2015 inzake situatie in Burundi.

In deze brief zijn ook de antwoorden verwerkt op de Kamervragen van de leden Van Laar en Servaes (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2906), Sjoerdsma (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2905) en Mulder, Knops en Omtzigt (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2903).

Inleiding

Er is een zorgelijke en gewelddadige polarisatie gaande van het politieke klimaat in Burundi. Deze ontwikkeling is niet nieuw, maar begon zich in de loop van 2014 af te tekenen in de aanloop naar de presidentiële verkiezingen van 26 juni 2015. Zoals verwacht leidde de aankondiging van de kandidatuur van de zittende president Pierre Nkurunziza tot demonstraties die gepaard gingen met geweld, vooral door de politie. Een poging tot staatsgreep op 13 mei werd na een korte, hevige strijd neergeslagen, met als gevolg dat Nkurunziza zijn greep op de samenleving en op de politiek heeft versterkt, en meer dan voorheen vastberaden lijkt een derde presidentiële termijn na te streven. Tegelijkertijd zijn de onafhankelijke media monddood gemaakt, zouden vergeldingsacties worden uitgevoerd tegen leden van de oppositie, lijken geloofwaardige verkiezingen binnen de vastgestelde termijn niet haalbaar, wordt een dialoog bemoeilijkt doordat oppositie en regeringspartij ver uit elkaar staan, en hebben ruim honderdduizend Burundezen een veilig heenkomen gezocht in de buurlanden Rwanda, Tanzania en DRC. Nederland schortte op 14 mei zijn hulp aan de verkiezingen en steun aan hervorming van politie en leger op.

Kandidaatstelling

Regeringspartij CNDD-FDD stak op 25 april de lont in het kruitvat door de huidige president Pierre Nkurunziza naar voren te schuiven als kandidaat

voor de presidentiële verkiezingen. Al maanden was er grote spanning rond de vraag of Nkurunziza het aan zou durven een derde termijn na te streven. Volgens het Akkoord van Arusha mag een president maar twee termijnen dienen. De president en zijn aanhangers meenden echter dat de Grondwet een nieuw mandaat toestond, omdat hij in 2005 voor zijn eerste termijn niet was verkozen, maar benoemd door het parlement. Het Burundese Constitutionele Hof verklaarde op 5 mei, na een controversiële zitting – de vicevoorzitter van Hof Sylvere Nimpagaritse vluchtte naar Rwanda omdat hij met de dood zou zijn bedreigd – de kandidatuur van Nkurunziza grondwettelijk.

Nederland en andere partners van Burundi menen dat zowel de letter als de geest van het Akkoord van Arusha met twee termijnen een limiet stelt. Het is niet aan Nederland om een juridische interpretatie te geven van de Burundese Grondwet, maar duidelijk is dat President Nkurunziza vindt dat hij recht heeft op nog een termijn. Het Arusha akkoord, dat Burundi in 2000 uit een langdurige, bloedige burgeroorlog haalde en de basis legde voor een vreedzame democratische samenleving, is voor Nederland echter belangrijker dan de letter van de Burundese Grondwet.

Dat Nkurunziza toch een derde termijn ambieerde bracht grote risico's voor de veiligheid en stabiliteit van Burundi, gezien ook de verdeeldheid in de Burundese samenleving over de kwestie. Nederland zette zich daarom in, samen met Europese, Afrikaanse en andere internationale partners, om de president er van te overtuigen zorgvuldig met dit politiek gevoelige punt om te gaan, met inachtneming van de wens van vele Burundezers om het Arusha akkoord te respecteren. Ook de procureurs-generaal uit de *East African Community* regio stelden op 18 mei vraagtekens bij de grondwettelijkheid van een derde mandaat voor Nkurunziza.

Geweld en poging tot staatsgreep

Kort na de kandidaatstelling braken demonstraties uit in en rond Bujumbura. Daarbij draaide het voor vele demonstranten om een heel principieel punt: het behoud van de verworvenheden van het akkoord van Arusha. De kwestie van de derde presidentiële termijn voor Nkurunziza stond hierbij centraal. De autoriteiten traden hard op tegen demonstranten, media en maatschappelijk middenveld. De politie ging tijdens de demonstraties over de schreef. Er werd met scherp geschoten en er zijn zeker 11 burgerslachtoffers gevallen door politiegeweld.

Op 13 mei, terwijl Nkurunziza in Tanzania was voor een spoedbijeenkomst van de regeringsleiders van de *East African Community*, trachtte het voormalig hoofd van de inlichtingendienst, Godefroid Niyombare, een staatsgreep te plegen. Niyombare was eerder dit jaar van zijn functie ontheven omdat hij zich openlijk had uitgesproken tegen een derde termijn voor Nkurunziza. Hij bleek minder steun binnen de krijgsmacht te hebben dan waar hij op had gerekend. Er braken gevechten uit tussen coupleggers en loyalisten. Na twee dagen werd de coup poging verijdeld en keerde Nkurunziza terug naar Burundi. Velen in Burundi vrezen dat Nkurunziza, nu zijn positie verder is versterkt, elke vorm van oppositie hard zal neerslaan. In een toespraak kort na zijn terugkeer maakte hij geen verschil tussen demonstranten en coupleggers, daarmee implicerend dat alle critici de zittende macht op gewelddadige wijze omver willen werpen. Het is daarom denkbaar dat de repressie zal toenemen, met name tegen demonstranten, journalisten en maatschappelijk middenveld. Dit past in een trend die al langere tijd wordt waargenomen in Burundi. Autoriteiten beperken de politieke ruimte voor tegenstanders en maken zich schuldig aan intimidatie en bedreigingen waarbij ook de jeugdbeweging van de CNDD-FDD, de *Imbonerakure*, betrokken is. De intimidatie is vooral gericht

tegen personen die zich openlijk uitspreken tegen een derde presidentiële termijn voor Pierre Nkurunziza.

Eenheden van de politie en het leger vernietigden tijdens de coupoging doelbewust onafhankelijke radiostations. Daarmee wordt het grootste deel van de bevolking, dat voor zijn nieuwsvoorziening is aangewezen op de radio, van objectieve nieuwsgaring en duiding verstoken. Er zijn ook lichtpunten: de krijgsmacht speelde tot de coupoging op 13 mei een neutrale rol en trad tijdens de demonstraties op als buffer tussen demonstranten en politie. Ook nu nemen we waar dat veel militairen weigeren te schieten op de eigen bevolking. Toch dreigt, sinds de coupoging, het leger zijn neutrale rol en interne cohesie kwijt te raken. Dit vormt een grote bedreiging voor de stabiliteit in Burundi.

Hoewel het conflict in de eerste plaats politiek is, sluimeren in Burundi etnische tegenstellingen onder de oppervlakte. President Nkurunziza heeft tot nu toe de etnische kaart niet gespeeld en regering, parlement en veiligheidsdiensten zijn een levend bewijs dat de bevolkingsgroepen van Burundi kunnen samenleven en samenwerken. Toch komen door de crisis sentimenten naar boven die herinneren aan de burgeroorlog van 1993–2005. Dat velen er nu op wijzen dat de volksoptstanden vooral uit «dezelfde wijken als in de jaren negentig» komen, met andere woorden «Tutsiwijken», is een zorgelijke ontwikkeling. Ook onder de vluchtelingen zouden zich relatief veel Tutsi's bevinden.

Reactie

Nederland heeft intensief contact met meest betrokken partners van Burundi en werkt nauw samen in EU verband, maar ook bijvoorbeeld met de VS en de VN binnen de context van de Internationale Contactgroep voor de Grote Merenregio. Ook op politiek niveau is er de laatste tijd veelvuldig contact met deze spelers. Met partners wordt getracht zoveel mogelijk met één stem te spreken en acties te ondernemen die vrede, stabiliteit en respect voor mensenrechten in Burundi bevorderen. Zo stemde Nederland met zijn partners sinds het begin van dit jaar de boodschappen af die tegenover de regering-Nkurunziza en andere actoren in Burundi werden afgeleverd. Eveneens was er intensief contact met Afrikaanse partners als de Afrikaanse Unie en de *East African Community* over hun rol om de crisis te beslechten

Na de bekendmaking van de kandidatuur sprak Nederland met andere landen, zoals de VS en het VK, zijn teleurstelling uit over dit besluit (zie www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/04/28/nederland-bezorgd-over-electoraal-geweld-burundi.html). België, Nederland, de EU en Zwitserland trokken samen op rond de poging tot staatsgreep. De meest betrokken ontwikkelingspartners van Burundi meenden dat het geweld en de intimidatie, met het gebrek aan inzet bij alle partijen om tot een compromis te komen, het onmogelijk maakte om de relaties te handhaven zoals gepland. De steun aan de verkiezingen werd aangehouden en de EU overweegt om de Europese verkiezingswaarnemingsmissie geheel terug te trekken indien de situatie niet verbetert. Pas als de rust terugkeert en alle partijen via een dialoog tot afspraken komen over het herstellen van een vreedzaam klimaat, zal Nederland hervatting van de hulp heroverwegen. Zo ook schortte Nederland, in overleg met België, de ondersteuning van het hervormingsprogramma van leger en politie in Burundi op. Zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bz/nieuws/2015/05/14/nederland-schort-hulp-aan-burundi-op.html>.

Het is niet duidelijk of de politieagenten die deel hebben genomen aan het Belgisch-Nederlands politiesamenwerkingsprogramma bij het geweld betrokken waren, maar het kan niet uitgesloten worden.

Het kabinet besloot verder de Nederlandse bijdrage aan het Amerikaanse *Africa Contingency Operations Training Assistance* (ACOTA)-programma in Burundi op te schorten. ACOTA is een programma bestemd voor capaciteitsopbouw van de krijgsmacht van verschillende Afrikaanse landen om effectiever bij te kunnen dragen aan vredesmissies. De Nederlandse bijdrage aan andere ACOTA landen vindt gewoon doorgang.

De EU waarschuwde tevens dat gerichte sancties kunnen worden ingesteld tegen individuen in Burundi die mensenrechten schenden en een vreedzame dialoog belemmeren. De EU wil in eerste instantie een besluit hiertoe van de VN afwachten, aangezien VN-brede sancties het meeste effect zullen hebben. Vooralsnog is de VN Veiligheidsraad echter verdeeld over de vraag of Nkurunziza legitieme middelen aanwendt om het geweld een halt toe te roepen.

Het kabinet acht het nog te vroeg om te speculeren over de gevolgen van de huidige ontwikkelingen voor de toekomst van de relatie met Burundi. Een aantal andere programma's in Burundi die vooral ten goede komen aan de bevolking lopen voorlopig nog door. Dit zijn programma's op het gebied van voedselzekerheid en seksuele en reproductieve rechten. Daarnaast blijft Nederland, via Burundese maatschappelijke organisaties, projecten steunen gericht op de ontwikkeling van de media en bevordering en bescherming van mensenrechten.

Verkiezingen

Verschillende organisaties en landen, zoals de Afrikaanse Unie, maar ook de *International Conference on the Great Lakes Region* (ICGLR) menen dat van eerlijke, vrije, geloofwaardige en inclusieve verkiezingen nu geen sprake kan zijn. Nederland is het daar mee eens. Nederland heeft dan ook, samen met de EU, opgeroepen tot uitstel van de verkiezingen, zie www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/05/18-conclusions-burundi/. President Nkurunziza heeft uitstel aangekondigd van de parlementaire verkiezingen en lokale raadsverkiezingen. Deze worden uitgesteld met 10 dagen, naar 2 juni. Onzeker is of hij verder uitstel tot na het einde van zijn huidige mandaat op 26 augustus zal accepteren. Nederland meent dat er eerst een inclusieve dialoog moet komen met de oppositie over het beëindigen van geweld, het voortzetten van de constitutionele orde en het Akkoord van Arusha, de heropening van onafhankelijke media, respect voor mensenrechten, berechting van geweldplegers conform internationale standaarden, inclusiviteit en toegang tot de media voor alle presidentskandidaten.

Dialoog

Verschillende onderzoekers schetsen mogelijke scenario's voor Burundi. Van de scenario's van Filip Reyntjens, die de leden Mulder, Knops en Omtzigt aanhalen, meent het kabinet dat Burundi zich ergens tussen de scenario's «*deux*» en «*trois*» bevindt: Nkurunziza zal aandringen op verkiezingen. De oppositie, moegestreden door de repressie, zal zich neerleggen bij de uitslag. Maar de ontevredenheid zal blijven sluimeren in de inmiddels gepolariseerde Burundese samenleving. Hernieuwd geweld is dus niet uitgesloten, en er is een risico dat het leger uiteenvalt in pro- en contra-Nkurunziza facties, die elkaar zullen bestrijden. Dit alles kan worden aangewakkerd door gewelddadige acties van de jeugdmilitie *Imbonerakure*. Dit kan een groot aantal slachtoffers en vluchtelingen tot

gevolg hebben. De repressie kan verder toenemen, oppositiepolitici en leden van het maatschappelijk middenveld kunnen het land ontvluchten. Een steeds sterkere greep op de samenleving door Nkurunziza wordt hiermee niet uitgesloten.

Zo ver is het echter niet. Er is nog ruimte voor dialoog. Het kabinet heeft waardering voor de initiatieven van de landen in de regio om in gesprek te blijven met Burundi met het oog op een uitweg uit de crisis. Nederland steunt daarom alle initiatieven die leiden tot dialoog tussen de partijen, zoals het werk van VN Speciaal gezant Said Djinnit, die tracht de oppositie, de regeringspartijen en alle andere relevante actoren om de tafel te krijgen. Nederland is van mening dat vooral de Afrikaanse partners van Burundi gewicht in de schaal kunnen leggen om de partijen te bewegen tot een compromis.

Nederland zal zowel in directe contacten als via de Europese Unie in dialoog blijven met de Burundese autoriteiten en andere relevante groeperingen, om aan te dringen op de-escalatie en normalisering van de verhoudingen in het land. Nederland blijft ook via de Internationale Contactgroep ijveren voor vreedzame oplossingen. In de aanloop naar de verkiezingen steunde Nederland opleidingen over de juridische kaders binnen de krijgsmacht en de rechten en plichten van zowel burgers als politie. Daarnaast voerde de ambassade de afgelopen jaren een intensieve dialoog met leden van de oppositie, maatschappelijk middenveld en met de meest betrokken ministeries. Hierbij is steeds naar alle partijen het belang van inclusiviteit en van vreedzaamheid benadrukt. Daarnaast werken een aantal ngo's met financiering van Nederland voor en achter de schermen aan community programma's gericht op versterking van de lokale democratische structuren en principes. Ten slotte zal een Nederlandse gezant in de week van 25 mei met de regering van Burundi overleggen over beëindiging van het geweld, voortzetting van de dialoog en het creëren van de juiste omstandigheden voor vrije, eerlijke en inclusieve verkiezingen.

Vluchtelingen

UNHCR berichtte op 18 mei dat er ongeveer 112.000 Burundezers naar de buurlanden zijn gevlucht, van wie ruim 76.500 naar Tanzania, 26.700 naar Rwanda en ruim 9.100 naar de Democratische Republiek Congo. Rwanda opende in samenwerking met UNHCR een vluchtelingenkamp in Mahama, op de grens met Tanzania, met een opvangcapaciteit van 60.000 vluchtelingen. UNHCR werkt goed samen met Rwanda en er is vooralsnog geen indicatie dat Rwanda de influx van vluchtelingen niet aankan. In Tanzania is de situatie zorgelijker, omdat de stroom sneller groeit dan dat hulporganisaties schoon water, noodvoorraden en andere hulp kunnen leveren. Een cholera-epidemie dreigt in een kamp met tienduizenden vluchtelingen. Het Tanzaniaanse Ministerie van Volksgezondheid bevestigde op 20 mei tenminste 2.400 gevallen van cholera onder Burundese vluchtelingen en het overlijden van 27 personen.

Om de hulverlening zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, werken OCHA, UNHCR, UNICEF en WFP momenteel aan een geïntegreerd *Regional Refugee Response Plan* (RRRP).

Nederland steunt het werk van humanitaire organisaties die in de regio actief zijn en draagt in 2015 ongeoormerkt bij aan o.a. CERF (EUR 55 mln.), ICRC (EUR 40 mln.), WFP (EUR 36 mln.) en UNHCR (EUR 33 mln.). Deze middelen kunnen naar eigen inzicht worden ingezet naar gelang de humanitaire noden in verschillende landen. Het kabinet volgt de situatie

op de voet en zal, wanneer daar aanleiding toe is, verdere humanitaire steun overwegen.

Europese en Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

In de periode 2005–2014 heeft Nederland EUR 165.956.500 uitgegeven aan ontwikkelingssamenwerking in Burundi. De programma's richten zich op voedselzekerheid, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, functionele rechtsorde, hervorming politie en leger, noodhulp, ontwikkeling van de media en verbetering van klimaat, energievoorziening en milieu.

De hulp van de EU wordt vormgegeven via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en had voor Burundi in de periode 2008–2013 (10^e EOF) een omvang van EUR 253.640.000. Onder het 11^e EOF (periode 2014–2020) is in 2014 EUR 61.700.000 besteed in Burundi. Prioriteiten van de EU voor hulp in Burundi zijn: rurale ontwikkeling en voedselzekerheid, rechtsstaatontwikkeling, ontwikkeling gezondheidszorg en energie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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