Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

29 237 Afrika-beleid

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2007

Hierbij informeren wij u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, conform artikel 100 lid 1 van de Grondwet en aan de hand van het Toetsingskader 2001 over het besluit van de regering om de Nederlandse personele bijdrage aan de VN-vredesmissie in Soedan (UNMIS) van vijftien militaire waarnemers, vijftien politiefunctionarissen en enkele staffunctionarissen, met één jaar voort te zetten. Tevens informeren wij u, in vervolg op eerdere brieven aan uw Kamer, over de in dit kader relevante ontwikkelingen.

Op 18 november 2005 heeft de regering besloten de VN-missie in Soedan (UNMIS) voor een periode van één jaar te versterken met vijftien militaire waarnemers, vijftien politiefunctionarissen van de Koninklijke marechaussee en enkele staffunctionarissen (Kamerstuk 29 237 nr. 27). Het regeringsbesluit tot deelname aan UNMIS kon niet eerder worden uitgevoerd dan nadat was vastgesteld dat de voorziene beschermingseenheden volledig waren ontplooid en medische voorzieningen adequaat waren. De ontplooiing van het Nederlandse personeel is daarom gefaseerd uitgevoerd. De eerste militaire waarnemers zijn in april 2006 vertrokken naar Soedan. Eind juni waren alle militaire waarnemers en politiefunctionarissen ter plaatse.

Voorts bent u in 2006 geïnformeerd over het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in UNMIS maximaal vier civiele politiefunctionarissen in te zetten. Deze vier civiele politiefunctionarissen zijn sinds januari 2007 uitgezonden naar Soedan, en voeren dezelfde taken uit als de uitgezonden leden van de Koninklijke Marechaussee die zij hebben vervangen. Zij maken sindsdien deel uit van de groep van vijftien Nederlandse politiefunctionarissen binnen UNMIS.

KST106520
0607tkkst29237-58
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

Het besluit tot voortzetting van de deelneming

De UNMIS-missie is 24 maart 2005 van start gegaan en heeft als belangrijkste taak toe te zien op de naleving van het vredesakkoord tussen Noord- en Zuid-Soedan, de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). De naleving van dit alomvattende vredesakkoord is essentieel voor de bevordering van duurzame veiligheid en stabiliteit, voor succesvolle wederopbouw en het vertrouwen van de Zuid-Soedanese bevolking in een democratisch tot stand gekomen bestuur.

De implementatie van de CPA vordert langzaam. Dit komt onder andere doordat de situatie in Darfur de Soedanese politieke aandacht voor de CPA heeft overschaduwd. Aangezien de vrede en stabiliteit in Zuid- en Noord-Soedan van belang is voor de stabiliteit in het land en de buurlanden, is en blijft het ondersteunen van UNMIS nodig. De Nederlandse deelname aan UNMIS past in het Nederlands beleid, waarbij de uitvoering van de CPA wordt ondersteund door een zo geïntegreerd mogelijke inzet van diplomatieke, financiële en militaire middelen.

UNMIS bestaat thans uit circa 10 000 geüniformeerde medewerkers en circa 3 000 burgers. De VN wenst continuering van de Nederlandse personele bijdrage aan UNMIS, die gewaardeerd is omwille van zijn hoogwaardige kwaliteit. In het licht van het bovenstaande heeft de regering besloten de Nederlandse bijdrage aan UNMIS van vijftien militaire waarnemers, vijftien politiefunctionarissen en enkele staffunctionarissen te verlengen voor een periode van één jaar.

Politieke aspecten

Comprehensive Peace Agreement
Op 9 januari jongstleden werd het tweejarig bestaan van de CPA gevierd, in aanwezigheid van President Bashir en Vice-President Salva Kiir. Vooral op strategische onderdelen verloopt de implementatie moeizaam, zoals de demarcatie van de Noord-Zuid grenslijn, de verdeling van de olieopbrengsten, het maken van afspraken over het olierijke Abyei grensgebied, het opheffen van *Other Armed Groups* en de vorming van de zogenaamde *Joint Integrated Units*, die uiteindelijk de kern van het Soedanese eenheidsleger moeten vormen.

De voortgang van de implementatie van de CPA wordt gemonitord in de zogenaamde *Assessment and Evaluation Commission* (AEC), waarin ook UNMIS en Nederland zijn vertegenwoordigd. Deze commissie en de aan onderdelen van de CPA gerelateerde werkgroepen komen regelmatig bijeen om de voortgang en knelpunten in de implementatie te bespreken. De *Soedanese People's Liberation Movement* (SPLM) wijst regelmatig op het gebrek aan bereidheid van de *National Congress Party* (NCP) om de CPA te implementeren. Tegelijkertijd heeft de SPLM zich voornamelijk gericht op het consolideren van de eigen regeringsstructuur in Zuid-Soedan en minder op CPA-implementatie. Het recente voornemen van de SPLM om nadrukkelijker aanwezig te zijn in Khartoem, waar de partij deel uitmaakt van de regering van Nationale Eenheid, is een positieve ontwikkeling.

De komende jaren zijn echter van onverminderd belang voor de implementatie van het vredesakkoord, mede met het oog op de te houden verkiezingen in 2008 of 2009 en de voltooiing van de terugtrekking van de troepen van de beide partijen.

De rol van de operatie (UNMIS) in het politieke proces
De UNMIS-eenheden in de verschillende sectoren beschikken over een

goede informatiepositie waardoor ze de partijen bij de CPA kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden. De actieve inzet van UNMIS vertegenwoordigers in commissies die toezicht houden op de uitvoering van de CPA, zoals de *Ceasefire Political Commission* en de *Ceasefire Joint Military Commission*, heeft ertoe geleid dat deze organen naar behoren functioneren. Hierdoor is het oplaaien van gewelddadigheden verschillende malen voorkomen. Naast de toezichthoudende rol op de uitvoering van de CPA verleent de VN-missie (technische) assistentie aan de lokale autoriteiten op gebieden als mensenrechten, ontwapening, demobilisatie en re-integratie (*het Disarmament, Demobilisation and Re-integration – of DDR-proces*), *rule of law* en de terugkeer van vluchtelingen. Daarnaast hebben de bezoeken van militaire waarnemers aan gemarginaliseerde gebieden een positieve uitwerking op het vertrouwen van de lokale bevolking in UNMIS en daarmee in de internationale gemeenschap.

De positie van UNMIS heeft in de loop van 2006 te lijden gehad onder de spanningen in Darfur en het vroegtijdig vertrek van de VN Speciaal Vertegenwoordiger Jan Pronk. De VN-missie wordt als gevolg hiervan kritischer gevolgd door de autoriteiten in Khartoem en heeft minder politieke manoeuvreruimte op centraal niveau. De spoedige aanstelling van een nieuwe Speciaal Vertegenwoordiger is in dit kader onontbeerlijk. Nederland probeert dit via diplomatieke kanalen te bevorderen.

In het zuiden van Soedan wordt UNMIS meer dan in Khartoem als een partner gezien. De veiligheidssituatie staat bovenaan de agenda van de Zuid-Soedanese regering. De toegang tot de autoriteiten is goed en de samenwerking is intensief.

Humanitaire situatie

Decennia van burgeroorlog hebben de ontwikkeling van Zuid-Soedan volledig gefrustreerd. Er is nog steeds een enorm gebrek aan basisvoorzieningen voor de bevolking in grote delen van het Zuiden. Humanitaire hulp blijft de komende jaren dan ook onmisbaar in Zuid-Soedan. Het vredesakkoord en het tot stand komen van de regering van Nationale Eenheid vormen een unieke kans op duurzame en vreedzame ontwikkeling in Zuid-Soedan.

Het Nederlandse budget voor humanitaire hulp aan Soedan is het laatste jaar sterk gegroeid. Soedan is de grootste ontvanger van Nederlandse humanitaire hulp. De Nederlandse noodhulp voor Soedan bedroeg in 2006 € 53,7 miljoen. Van dit bedrag is € 42,6 miljoen besteed via het VN noodhulp fonds (CHF), een kleine € 5 miljoen via VN-organisaties in Tsjaad, en de rest via NGO's. Prioriteiten is hierbij het voorzien in voedsel, basisgezondheidszorg, water & sanitaire voorzieningen en bescherming. UNMIS helpt bij het scheppen van de voorwaarden – zoals veiligheid – om deze hulp zo goed mogelijk in te zetten.

Bovenop de humanitaire noden van de huidige bewoners van het Zuiden, komen die van de ongeveer vier miljoen Zuid-Soedanese ontheemden, van wie er in 2006 zo'n 850 000 zijn teruggekeerd. Duizenden zullen in 2007 dat voorbeeld volgen. Zo'n 90 000 ontheemden zullen daarbij hulp van de VN ontvangen. De VN schatten dat een half tot anderhalf miljoen mensen in de nabije toekomst al of niet uit eigener beweging zal terugkeren. Een belangrijke voorwaarde die deze ontheemden zelf stellen voor terugkeer, is de veiligheid onderweg en op de plaats van bestemming. De aanwezigheid van UNMIS kan in dit kader een doorslaggevende rol spelen.

Wederopbouw in Zuid-Soedan

Het zuiden van Soedan is, twee jaar na de ondertekening van de CPA, nog steeds in opbouw. De lokale overheid en het parlement functioneren inmiddels, evenals verschillende commissies op belangrijke gebieden als corruptiebestrijding en mensenrechten. Door de verbeterde veiligheidssituatie is de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden op gang gekomen en groeit de bedrijvigheid. Desalniettemin verloopt het wederopbouwproces trager dan gewenst, mede gegeven het feit dat de capaciteit van de overheid beperkt is, de noden nog steeds groot zijn en de omvang van het gebied enorm. Hoewel de toegenomen veiligheidssituatie een positieve ontwikkeling is, blijft het uitkeren van het langverwachte vredesdividend aan de bevolking een kernzaak voor de komende jaren.

De internationale gemeenschap steunt de wederopbouw in het zuiden op grote schaal. Naast de steun die wordt verleend door de VN-instanties en via het door de Wereldbank beheerde *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF), zijn er verschillende bilaterale donoren actief. Nederland heeft met Denemarken, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk in mei 2006 een gezamenlijk kantoor geopend (het *Joint Donor Office*), van waar uit de steun voor het wederopbouwproces wordt gecoördineerd. Nederland kanaliseert het grootste deel van zijn wederopbouw steun via het MDTF voor Zuid-Soedan. Voor de periode 2005–2007 bedraagt deze steun € 75 miljoen. Nederland draagt eenzelfde bedrag bij aan het MDTF voor Noord-Soedan. Ook ondersteunt Nederland een aantal andere wederopbouwinitiatieven op substantiële wijze, bijvoorbeeld het UNDP-VK-NL Strategisch Partnerschap met € 10 miljoen in 2006. Daarnaast zal Nederland in 2007 nog eens € 3 miljoen beschikbaar stellen voor het leveren van basisvoorzieningen, dit met het oog op het belang van snelle uitkering van het vredesdividend.

Hervorming van de lokale veiligheidssector
Op het gebied van veiligheid resten er na twee jaar implementatie van de CPA nog aanzienlijke problemen. De implementatie van een aantal van de belangrijke veiligheidsgerelateerde bepalingen van de CPA loopt achter op schema en met het opbouwen van veiligheidsstructuren in Zuid-Soedan is nog slechts een bescheiden begin gemaakt. Gezien de lange duur van het conflict en de omvang van de uitdagingen mag dit weinig verbazing wekken.

Het mandaat van UNMIS richt zich logischerwijs met name op de veiligheidsbepalingen in de CPA, die ingaan op de volgende onderwerpen: het DDR proces; het formeren van geïntegreerde strijdkrachten middels de opzet van *Joint Integrated Units* (JIUs) en een *Joint Defence Board* (JDB); het integreren van *Other Armed Groups* (OAGs) in genoemde JIUs en de herpositionering van de *Soedanese Armed Forces* (SAF) en *Soedan People's Liberation Army* (SPLA).

Het door middel van het DDR proces terugbrengen van de omvang van de SAF en SPLA heeft forse vertraging opgelopen. Een belangrijk punt van aandacht hierbij is dat een gedeelde UNMIS- SPLA visie en een gedeelde UNMIS – SAF visie op het doel en de omvang van DDR nog ontbreken. Het succes van het DDR proces zal nauw samenhangen met politieke voortgang op de dossiers over de JIU's en de grensdemarcatie van Abyei en de olierijke gebieden.

De vorming van de *Joint Integrated Units* heeft eveneens vertraging op gelopen. Momenteel zijn ze voor slechts 75% gevormd. Van echte integratie is nog geen sprake. Zo is er bijvoorbeeld geen gezamenlijke

(trainings)doctrine. De vrees bestaat dat de deadline van 9 juli 2007 voor de completering van de formatie van JIUs niet gehaald zal worden, waardoor de SAF en SPLA een legitiem excuus zouden verkrijgen om taken zoals het bewaken van de olievelden in eigen hand te houden. Het is dan ook nodig dat UNMIS politiek èn militair aandacht blijft besteden aan het tot stand komen van de JIU's. Nederland tracht UNMIS hierin ter zijde te staan door zijn inspanningen binnen de AEC. De Nederlandse bijdrage aan UNMIS ondersteunt de positie van Nederland in de AEC politiek en instrumenteel.

Er zijn op het moment nog talrijke zogenaamde *Other Armed Groups* actief in met name Zuid-Soedan. Dit vormt één van de grote gevaren voor verdere CPA implementatie. De deadline voor hetzij het ontwapenen en demobiliseren van deze groepen, hetzij het integreren ervan in de SPLA of SAF is officieel verlopen op 9 januari 2006. Verdere ontwapeningsinspanningen moeten gepaard gaan met grote zorgvuldigheid, mede met het oog op tribale spanningen. In Malakal ontstonden in november 2006 gevechten tussen de SAF en aan hen gelieerde OAGs en de SPLA, waarbij tenminste 150 strijders en burgers omkwamen. De *Ceasefire Joint Military Committee* van UNMIS speelde een cruciale rol in de oplossing van dit conflict. Dit incident, de meest serieuze schending van het staakt-het-vuren sinds 2002, maakte zowel de explosiviteit van de OAG-problematiek duidelijk èn de cruciale rol die UNMIS vervult als stabiliserende factor wanneer zulke spanningen tot uitbarsting komen.

Voorts dient vermeld te worden dat de herpositionering van SAF en SPLA ten noorden en ten zuiden van de grens van 1/1/1956 grotendeels op schema ligt. UNMIS monitort deze herpositionering als neutrale partij. Nederlandse militaire waarnemers dragen hier significant aan bij.

Regionale dimensie

In het geïntegreerde buitenlands beleid is de Hoorn van Afrika een prioritaire regio. Deze regio wordt van oudsher gekenmerkt door grensoverschrijdende conflicten, onder meer tussen Eritrea en Soedan en tussen Soedan en Oeganda. Sinds de ondertekening van een vredesakkoord tussen de Soedanese regering van Nationale Eenheid en de rebellenbeweging *Eastern Front* op 14 oktober 2006 is de situatie in Oost-Soedan, dat grenst aan Eritrea, gestabiliseerd.

Op initiatief en door bemiddeling van de vice-president van Zuid-Soedan, Riak Machar, vinden sinds juli 2006 vredesbesprekingen plaats tussen de regering van Oeganda en de rebellenbeweging *Lord's Resistance Army* (LRA). Deze besprekingen zijn sinds december 2006 in een impasse geraakt. Door inspanningen van de Speciaal Gezant van de SGVN voor de door de LRA getroffen gebieden, oud-president Chissano, is echter het vooruitzicht ontstaan dat de vredesbesprekingen in Juba op korte termijn zullen worden hervat in aanwezigheid van waarnemers uit onder meer de DRC en Kenia. Het aantal geweldsincidenten in het zuidelijke deel van Soedan is sinds de aanvang van de besprekingen met de LRA gedaald. Wel blijven tribale spanningen en het opereren van *Other Armed Groups* zorgen voor instabiliteit in deze regio.

Mandaat

Het huidige mandaat van UNMIS loopt tot mei 2007 en was aanvankelijk vooral gericht op het naleven van de CPA. Het is met de aanvaarding van de VN Veiligheidsraad resolutie 1706 van 31 augustus 2006 uitgebreid met het doel om de implementatie van het *Darfur Peace Agreement* te ondersteunen. De Soedanese regering heeft zich hier echter tot dusverre tegen

weten te verzetten. Naar verwachting wordt het UNMIS mandaat verlengd.

Deelnemende landen

Op 28 februari jl. droegen naast Nederland de volgende EU-lidstaten militairen of politiefunctionarissen bij aan UNMIS: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Griekenland, Polen, het Verenigd Koninkrijk, Roemenië en Zweden.

Voorts droegen op dat moment de volgende landen militairen of politiefunctionarissen bij: Argentinië, Australië, Bangladesh, Bosnië Herzegovina, Benin, Bolivia, Botswana, Brazilië, Cambodja, Canada, China, Ecuador, Egypte, El Salvador, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Guatemala, Guinee, India, Indonesië Jamaica, Jordanië, Kenia, Kroatië, Kirgizië, Malawi, Mali, Maleisië, Moldavië, Mongolië, Namibië, Nepal, Nieuw Zeeland, Nigeria, Noorwegen, Pakistan, Paraguay, Peru, de Filipijnen, Zuid-Korea, Rusland, Rwanda, Samoa, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, Turkije, Oeganda, de Oekraïne, Jemen, Uruguay, Vanuatu, de Verenigde Staten, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika.

Militaire aspecten

Zowel de status van de militairen als de taken en de bevelsstructuur zijn ongewijzigd gebleven.

De uitvoering van de taken van de UNMIS verloopt volgens plan. De militaire waarnemers voeren hun werkzaamheden uit in kleine teams waar ook vertegenwoordigers van de voormalige strijdende partijen deel van uitmaken. De waarnemers richten zich voornamelijk op het in kaart brengen van de militaire situatie en integratie van de voormalige rebellen. Zij rapporteren hun waarnemingen aan de *Force Commander*. De politiefunctionarissen brengen de lokale politiefunctionarissen basisvaardigheden bij en geven hiernaast workshops over onder andere mensenrechten. Dit werk wordt in Zuid-Soedan bemoeilijkt door de beperkte capaciteiten van de lokale autoriteiten, die dit proces zo veel mogelijk moeten leiden.

In verband met de afronding van de uitvoering van haar taken in Oost-Soedan (Kassala) en efficiëntie- en kostenoverwegingen heeft UNMIS haar streven om 750 militaire waarnemers in te zetten naar beneden bijgesteld tot 625 waarnemers. Vooralsnog is onduidelijk of de VN ook het aantal politiefunctionarissen in UNMIS wil aanpassen. Desondanks wenst de VN de Nederlandse personele bijdrage aan UNMIS op het huidige niveau te handhaven.

Medische voorzieningen

De inzet van Nederlandse militairen in alle sectoren van UNMIS was en is verbonden aan twee heldere voorwaarden, namelijk de ontplooiing van voldoende beschermingseenheden en de aanwezigheid van medische verzorging op een aanvaardbaar niveau. In de Kamerbrief van juni 2006 is medegedeeld dat alle *teamsites* van de sectoren waar de Nederlanders worden ingezet aan deze voorwaarden voldoen, uitgezonderd de *teamsites* Bor en Aweil waar de medische voorzieningen niet aan de VN standaard voldoen (29 237, nr. 48). Totdat deze voorzieningen op het gewenste niveau zijn, zullen op deze *teamsites* geen Nederlandse militaire waarnemers en politiefunctionarissen worden geplaatst. Hoewel de medische voorzieningen op de desbetreffende locaties zijn verbeterd, is het

gewenste niveau nog niet bereikt en zal hieraan vooralsnog worden vastgehouden.

Veiligheidsaspecten

De veiligheidssituatie in Zuid-Soedan is de afgelopen maanden relatief stabiel gebleven.
Dreiging gaat uit van lokale (intercommunale) conflicten, alsook van de aanwezigheid van mijnen. De grootste dreiging voor het UNMIS personeel gaat op dit moment uit van de voortdurende aanwezigheid van eerdergenoemde LRA beweging, die er van verdacht wordt om, ook nu het vredesbesprekingen voert, gewelddadigheden niet te schuwen. Er is aandacht voor de problematiek omtrent de LRA, maar het dreigingsbeeld is grotendeels onveranderd. Ook voor de komende periode worden geen significante veranderingen in het dreigingsbeeld verwacht.

Financiën

De uitgaven die gemoeid zijn met een verlenging met twaalf maanden van de Nederlandse bijdrage aan UNMIS worden geraamd op circa € 1,5 miljoen, uitgaande van 34 uitgezonden personen. Deze additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).

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

De Minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders