

Vergaderjaar 2016–2017

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 169

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, 21 december 2016

De situatie in Syrië, en met name in Aleppo, is de afgelopen maanden, weken en dagen dramatisch te noemen. In deze brief wordt ingegaan op de recente ontwikkelingen, de Nederlandse inspanningen voor Aleppo, verwachtingen voor de toekomst en de beleidsinzet voor de komende maanden.

Recente ontwikkelingen

De afgelopen weken zijn strijdkrachten gelieerd aan het Assad-regime erin geslaagd om het grootste deel van het belegerde Oost-Aleppo in te nemen. De Syrische strijdkrachten kregen voor dit offensief onmisbare steun van door Iran gesteunde sjiiitische milities en van de Russische luchtmacht. Op 13 december jl. hebben de in de stad aanwezige oppositie-groepen zich overgegeven in ruil voor een aftocht van burgers, strijders en hun families. Op 19 december jl. nam de VN-Veiligheidsraad het besluit om VN-medewerkers toezicht te laten houden op de evacuaties, na een periode van ongeregeldheden en tegenwerking door het regime en milities. Op het moment van schrijven zijn ongeveer 25.000 mensen geëvacueerd.

De Verenigde Naties hebben de gebeurtenissen in Aleppo een «*ineen-storting van de menselijkheid*» genoemd. Los van de mensonterende belegering waarbij burgers het slachtoffer werden van nietsonziende bombardementen en humanitaire hulp stelselmatig werd onthouden, hebben strijders gelieerd aan het regime volgens VN-bronnen tijdens de verovering van Oost-Aleppo tenminste 82 burgers gedood, waaronder 13 kinderen. Duizenden mensen zitten vast in een hermetisch afgesloten stadsdeel en lopen, naast grote gezondheidsrisico's, ook risico slachtoffer te worden van onrechtmatige detentie, marteling, moordpartijen en verdwijningen. Het kabinet ontvangt noodkreten van door Nederland

gesteunde reddingswerkers en agenten, waaronder leden van de Witte Helmen en de Vrije Syrische Politie. Beide groepen zijn doelwit van gerichte aanvallen door het regime.

Nederlandse inspanningen voor Aleppo

Afgelopen zomer, toen Aleppo voor het eerst belegerd werd, heeft Nederland in de Britse krant *The Independent* als één van de eersten internationaal aandacht gevraagd voor het lot van de burgerbevolking. Nederland heeft de partijen toen, in aanloop naar de vreselijke gebeurtenissen van de afgelopen weken, opgeroepen om hun verantwoordelijk te nemen en heeft voorgesteld om humanitaire corridors in te stellen.

Als lid van de Internationale Steungroep voor Syrië (ISSG), maar ook in bilateraal, EU- en VN-verband, heeft Nederland de afgelopen maanden onophoudelijk gepleit voor een staakt-het-vuren en humanitaire toegang. Onder andere door herhaaldelijke veto's van Rusland in de VN-Veiligheidsraad is dit niet van de grond gekomen. Ook een EU-initiatief voor humanitaire steun voor Aleppo kon niet uitgevoerd worden en intensieve bilaterale contacten met regionale spelers leidden evenmin tot een uitweg uit de impasse. In de wekelijkse ISSG-taakgroepen heeft Nederland Rusland en Iran, maar ook andere spelers, herhaaldelijk en met klem opgeroepen hun invloed op het regime en de oppositie aan te wenden om de toegang van hulpkonvooiën mogelijk te maken. Het kabinet heeft steun gegeven aan het kantoor van VN-Gezant Staffan de Mistura en steun gegeven aan diverse parallelle dialogen (*Track II*) om Syriërs met invloed op de strijdende partijen bij elkaar te brengen.

Waar mogelijk is in Syrië op onorthodoxe manieren humanitaire hulp geleverd, bijvoorbeeld door voedseldroppings van het Wereldvoedselprogramma te financieren boven de stad Deir ezZor. Dergelijke acties bleken vanwege tegenwerking door het regime en praktische bezwaren niet mogelijk in Oost-Aleppo, ook al zijn opties tot en met voedseldroppings door drones in overweging genomen. Nederland heeft vanaf het voorjaar, toen het risico van belegering opdoemde, bijgedragen aan de toevoer van extra voedsel en medisch materiaal voor Aleppo. Deze goederen boden een reserve van drie maanden voor de bevolking. Ook via EU-kanalen is fors bijgedragen aan steunprojecten voor Syrië.

Nederland heeft meerdere projecten gesteund om het lijden van de burgerbevolking in Aleppo te verlichten, gedwongen evacuaties tegen te gaan en om radicalisering een halt toe te roepen. Dankzij Nederlandse steun konden reddingswerkers de afgelopen maanden overlevenden van onder het puin weghalen en droegen agenten van de Vrije Syrische Politie in verschillende wijken van de stad bij aan een beperkte mate van veiligheid.

Ondanks de inspanningen van de internationale gemeenschap, waaronder Nederland, hebben het regime en zijn bondgenoten gekozen voor militaire escalatie. Het kabinet veroordeelt dit optreden van het regime en zijn bondgenoten, waaronder Rusland en Iran, in de meest sterke bewoordingen. In reactie op de val van Aleppo en uit zorg voor de bescherming van burgers heeft het kabinet vorige week de ambassadeurs van Rusland en Iran ontboden op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In deze gesprekken heeft Nederland zijn afschuw uitgesproken over de situatie in Aleppo. Nederland heeft de ambassadeurs verzocht om Moskou en Teheran te melden dat een akkoord over de aftocht van burgers en strijders in Aleppo de volgende punten zou moeten bevatten:

1. een onmiddellijk staakt-het-vuren tussen aan het regime gelieerde strijders en gewapende oppositiegroepen,

2. de instelling van duidelijk aangegeven corridors waarlangs burgers en gewapende strijders het belegerde gebied in Aleppo kunnen verlaten,
3. publieke garanties van het regime en zijn bondgenoten dat strijders, hun families en burgers het gebied ongeschonden kunnen verlaten,
4. monitoring van de veilige aftocht van burgers en strijders door internationale organisaties, inclusief de VN en het Rode Kruis,
5. volledige humanitaire toegang tot het gebied in lijn met VN-procedures.

Beide ambassadeurs zegden toe de punten aan hun hoofdstad over te zullen brengen.

Turkije, Rusland en Iran hebben de afgelopen dagen gesproken over een oplossing voor het Syrische conflict. Het kabinet verwelkomt elk initiatief dat kan zorgen voor een duurzame oplossing van het conflict, maar door de vrijwel onvoorwaardelijke politieke en militaire steun van Rusland en Iran aan het Assad-regime zal elk initiatief van hun zijde door de oppositie met grote argwaan bekeken worden. Voor het kabinet blijft de VN de aangewezen partij om een politieke oplossing te kunnen faciliteren. Hoe dan ook zal moeten worden voorkomen dat de hartverscheurende beelden uit Aleppo zich zullen herhalen in Idlib en in andere Syrische steden.

Verwachtingen

De val van Aleppo betekent niet het einde van de oorlog in Syrië, maar verzekert Assad wel van een sterke onderhandelingspositie. Desalniettemin hebben de strijdkrachten van Assad te maken met een aantal cruciale zwakheden. Ten eerste heeft het regime grote moeite met het onder controle houden van de door hen ingenomen gebieden. Ten tweede vormt Assad's toenemende afhankelijkheid van Russische luchtsteun en door Iran gesponsorde Libanese, Iraakse, Pakistaanse en Afgaanse strijders geen duurzame basis voor stabilisatie. Ten derde pleit de demografie van Syrië niet in het voordeel van het regime: de soennitische meerderheid zal op de lange termijn – zonder een grootschalige campagne van etnische zuivering – slechts met grote moeite onderworpen kunnen worden door een gewelddadig minderheidsregime.

Er bestaat nu een reële kans dat het regime en zijn bondgenoten na Aleppo andere gebieden zullen proberen te veroveren, zoals de provincie Idlib, maar dit zal de komende jaren niet leiden tot een herstel van stabiliteit. De militaire rol van verschillende oppositiegroepen is nog niet uitgespeeld. Ze zullen nog lang in staat zijn het regime op asymmetrische wijze te bevechten.

Om een einde te kunnen maken aan het conflict zullen alle strijdende partijen hun militaire beperkingen onder ogen moeten zien. Alleen dan kan de stap gezet worden naar een staakt-het-vuren en een politiek akkoord. Naast een staakt-het-vuren en een politiek akkoord moet humanitaire toegang door alle strijdende partijen verzekerd worden. Nederland zal zich op alle mogelijke manieren inzetten om deze drie doelen te verwezenlijken. Ook de andere strijd in Syrië – tegen extremistische groepen als ISIS en Jabat Fatah es-Sham (het voormalige Jabat al-Nusra) – zal enkel op dat moment duurzaam beslecht kunnen worden, zoals in andere brieven aan uw Kamer verwoord.

Beleidsinzet voor de komende maanden

Zowel de val van Aleppo als de transitieperiode in de VS leiden tot vragen over de toekomstige inzet in Syrië, maar dit neemt niet weg dat er

belangrijke successen worden geboekt. Mede dankzij Nederland worden bijvoorbeeld mensen levend uit het puin gehaald, ontvangen zij humanitaire hulp en vinden er op lokaal niveau herstelwerkzaamheden plaats. Ook in de strijd tegen ISIS worden resultaten behaald: zo is het grondgebied onder controle van deze extremistische organisatie met ruim 30% teruggedrongen.

De Nederlandse inzet heeft vijf sporen: humanitair, stabilisatie, politiek, militair en het tegengaan van straffeloosheid. Het kabinet blijft hiermee inzetten op het voorkomen van menselijk leed, het bevorderen van een (regionale) politieke oplossing en het bestrijden van ISIS en andere extremistische organisaties.

- Op politiek vlak wordt diplomatieke druk uitgeoefend om een staakt-het-vuren en humanitaire toegang dichterbij te brengen: via de Algemene Vergadering van de VN, de VN-Mensenrechtenraad, de EU en de ISSG. Het gaat hierbij om voortzetting van de inzet van de afgelopen maanden, zoals de steun die Nederland heeft gegeven aan het Canadese initiatief om via de Algemene Vergadering een resolutie aan te nemen die in de Veiligheidsraad op een Russisch veto stuitte, of de actieve Nederlandse co-sponsoring van de Franse VNVR-resolutie die VN-monitoring van de evacuaties mogelijk moet maken. In EU-verband moedigt Nederland de Hoge Vertegenwoordiger aan om haar invloed in de regio te benutten om vooral Iran te engageren in het vinden van een oplossing voor het conflict in Syrië. Financieel draagt het kabinet bij aan het kantoor van VN-Syriëgezant Staffan de Mistura en aan *Track II*-bijeenkomsten om actieve bemiddeling mogelijk te maken. Ook is Nederland een drijvende kracht achter het instellen van nieuwe sancties tegen het Syrische regime.
- Militair gezien heeft Nederland onlangs haar bijdrage aan de anti-ISIS Coalitie verlengd tot eind 2017. Zoals eerder met uw Kamer besproken zal Nederland de Iraakse strijdkrachten en de Peshmerga blijven trainen om hen te helpen ISIS beter te bestrijden. Ook blijven Nederlandse militairen de force protection verzorgen van het Belgische F-16 detachement dat deelneemt aan de luchtcampagne van de anti-ISIS Coalitie. Verder is Nederland voornemens begin 2017 een tankervliegtuig beschikbaar te stellen aan de anti-ISIS Coalitie voor een periode van zes weken.
- Humanitair is Nederland een van de grootste donoren, zowel in Syrië zelf als voor Syriërs in de buurlanden. Sinds het uitbreken van de crisis in Syrië heeft Nederland 360 miljoen euro bijgedragen aan humanitaire hulp in Syrië en de buurlanden. In januari zal uw Kamer een indicatieve planning 2017 voor humanitaire hulp ontvangen. Het kabinet blijft zich inzetten om humanitaire toegang in Syrië te bevorderen.
- In Syrië zelf draagt Nederland bij aan een beperkte mate van leefbaarheid: door steun niet zijnde wapens aan gematigde gewapende oppositiegroepen, de Vrije Syrische Politie, reddingswerkers, en door financiering van lokale herstelwerkzaamheden. Doel hiervan is nieuwe machtsvacua, verdergaande vluchtelingenstromen en de invloed van extremisten tegen te gaan. Ook geldt dat Nederland in lijn met het EU-standpunt¹ niet zal bijdragen aan wederopbouwactiviteiten in door het regime gecontroleerd gebied zonder dat er sprake is van een geloofwaardig politiek transitieproces waarbij ook de oppositie betrokken is.

¹ Zie onder meer de conclusies van de Europese Raad van 15 december jl. en de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken over Syrië van 17 oktober 2016, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1176 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 1188.

In aanvulling op het bestaande beleid spant Nederland zich de komende maanden in om straffeloosheid in Syrië tegen te gaan en voor dat doel een brede internationale coalitie op te bouwen. De gruwelijke berichten over schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht in Aleppo tonen eens te meer het belang van goede bewijsvergaring aan, zowel vanwege de behoeften van slachtoffers als om toekomstige daders te ontmoedigen. Op dit moment werkt Nederland in de Algemene Vergadering van de VN aan de oprichting van een centraal bewijsvergaringsmechanisme dat in de toekomst het onderzoek naar en de vervolging van de daders van de ernstigste mensenrechtenschendingen in Syrië mogelijk zal maken. Als hiervoor binnen de VN niet voldoende steun is dan is Nederland bereid met gelijkgezinde partners het voortouw te nemen om te onderzoeken of de oprichting van een internationaal, onafhankelijk en onpartijdig bewijsvergaringsmechanisme tot de mogelijkheden behoort.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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