

Vergaderjaar 2007–2008

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 54

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2008

Inleiding

De Verenigde Naties Veiligheidsraad resolutie 1778 van 25 september 2007 geeft het mandaat voor de VN-operatie (MINURCAT) en de militaire EU-operatie (EUFOR Tchad/RCA) in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR). In onze brief van 6 november jl., hebben wij u kennis gegeven van het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid om een beperkte bijdrage te leveren aan de EU-operatie EUFOR Tchad/RCA (29 521, nr. 46). Dit onderzoek is nu afgerond en gelet op artikel 100 van de Grondwet melden wij u hierbij dat de regering besloten heeft aan deze operatie deel te nemen.

Kern van het besluit

De regering heeft besloten voor een periode van één jaar een beperkte bijdrage te leveren met een verkenningsseenheid van circa 60 militairen aan de EU-operatie EUFOR Tchad/RCA. De verkenningsseenheid zal deel uitmaken van een lers bataljon. Voorts is een aantal Nederlandse militairen geplaatst bij het operationeel hoofdkwartier in Parijs en het veldhoofdkwartier te Abéché. De uitzendperiode zal naar verwachting medio april beginnen.

De regering heeft het besluit tot deelname aan EUFOR Tchad/RCA genomen na een zorgvuldige afweging van de aandachtspunten van het Toetsingskader 2001 (23 591/26 454, nr. 7). Het besluit maakt tevens onderdeel van de 3D-benadering, waarbij diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en bevordering van de veiligheid geïntegreerd worden ingezet. Aan de hand van deze aandachtspunten wordt in deze brief het kabinetsbesluit nader toegelicht.

I Gronden voor deelname

In Sudan, Tsjaad en de CAR doen zich verschillende gewelddadige conflicten voor die de afgelopen jaren in toenemende mate met elkaar verbonden zijn geraakt. De rebellie in Tsjaad is nauw verbonden met het conflict in het aangrenzende Darfur. Ook de rebellie in de CAR is nauw verbonden met deze conflicten. De CAR heeft als uitvalsbasis gediend voor verschillende rebellenorganisaties uit de regio. Stabilisering van de situatie in het oosten van Tsjaad en het noorden van de CAR is van groot belang voor het oplossen van de conflicten in deze regio. Nederland is voorstander van de ontplooiing van de EU-operatie in Tsjaad en de CAR naast de operatie van de Verenigde Naties en de Afrikaanse Unie in Darfur (UNAMID). Beide missies zullen deel uitmaken van een regionale aanpak van de grensoverschrijdende problematiek en ertoe bijdragen dat er een einde komt aan de verschrikkingen die de bevolking van dit gebied heeft moeten ondergaan.

Gewapende regionale groepen hebben zonder veel weerstand acties ondernomen in het grensgebied van Tsjaad, de CAR en Sudan, die tot grove schendingen van de mensenrechten en van het internationaal humanitair recht hebben geleid. Als gevolg van de geweldsescalaties is inmiddels een omvangrijk vluchtelingenprobleem ontstaan. De operatie EUFOR Tchad/RCA heeft onder meer als taak bij te dragen aan veiligheid en stabiliteit zodat vluchtelingen vrijwillig naar huis kunnen terugkeren. De operatie draagt bij aan de bescherming van vluchtelingen, ontheemden en burgers, maar schept ook de voorwaarden voor humanitaire hulp, wederopbouw en ontwikkeling. De operatie zal zich in het conflict tussen de regering en rebellen onpartijdig opstellen. Het beoogt effect van de missie is rust en veiligheid in het grensgebied te brengen.

De operatie EUFOR Tchad/RCA zal samen met een VN-missie (MINURCAT) worden ontplooid in Tsjaad en de CAR. MINURCAT is reeds begonnen met het opzetten en trainen van een Tsjadische politie eenheid, de *Police Tchadienne pour la Protection Humanitaire* (PTPH), die zal bijdragen aan een langere termijn oplossing voor veiligheid in de vluchtelingenkampen. De EU-operatie zal de VN-missie steunen door buiten de vluchtelingenkampen bescherming te bieden aan het personeel en de faciliteiten van MINURCAT. EUFOR Tchad/RCA is de grootste militaire operatie van de EU tot nu toe. Met zijn bijdrage committeert ons land zich aan de doelen die de EU samen met de VN in het grensgebied met Darfur wil behalen en is het solidair met de lidstaten die hieraan bijdragen. Een besluit van de EU tot een operatie als deze schept de verantwoordelijkheid voor lidstaten om hieraan een bijdrage van betekenis te leveren.

II Politieke aspecten

Regionale context conflicten

In de praktijk blijken de meeste conflicten in de regio weerbarstig. Zowel de Verenigde Naties, als de Afrikaanse Unie spannen zich in voor het tot stand komen van vredesakkoorden. Het enige vredesakkoord dat tot nu toe, zij het met moeite, wordt geïmplementeerd, is het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) tussen Noord- en Zuid-Sudan. Het CPA is de ruggengraat van structurele vrede en stabiliteit in Sudan en daarmee voor vrede en stabiliteit in de regio. Nederland steunt de uitvoering van het CPA door een zo geïntegreerd mogelijke inzet van diplomatieke, financiële en militaire middelen. Nederland draagt aan de VN-vredesmissie UNMIS met vijftien militaire waarnemers, vijftien politiefunctionarissen en enkele staffunctionarissen bij.

In het oostelijke deel van Tsjaad, het noordoostelijke deel van de CAR en West-Sudan (Darfur) zorgen de gewelddadigheden van verschillende gewapende groepen al geruime tijd voor grote onveiligheid. Sudan en Tsjaad steunen over en weer rebellengroeperingen die actief zijn op het grondgebied van de ander. Op 8 februari 2006 sloten Sudan en Tsjaad het «Akkoord van Tripoli», waarbij zij toezegden de integriteit van elkaars grondgebied te zullen respecteren. In de praktijk zijn deze akkoorden gericht op het niet langer steunen van wederzijdse rebellengroeperingen. En marge van de Frans-Afrikaanse Top van februari 2007 sloten Sudan, Tsjaad en de CAR een vergelijkbaar akkoord. Beide akkoorden zijn tot op heden een dode letter gebleken. Het is in die context niet uit te sluiten dat Sudan de recente aanval van rebellen op de hoofdstad N'Djaména in Tsjaad heeft gesteund. De recente geweldsescalatie in N'Djaména heeft niet tot een machtswisseling in Tsjaad geleid en de veiligheids situatie lijkt zich te herstellen. Momenteel is er wel sprake van een verslechtering van de situatie in Darfur bij de grens met Tsjaad, waar aanvallen van troepen van de regering en de Janjaweed op posities van de met Tsjaad bevriende rebellengroeperingen JEM hebben plaatsgevonden. Ook landen als Eritrea en Libië onderhouden nauwe banden met gewapende groepen in dit grensgebied.

De operatie EUFOR Tsjaad/CAR zal deel uitmaken van een regionale aanpak om de grensoverstijgende problematiek in en rondom Darfur aan te pakken. Naast de EU-operatie vormt de gezamenlijke VN/AU-operatie UNAMID hiertoe het centrale element. Op 31 juli 2007 besloot de VN-Veiligheidsraad tot instelling van deze vredesmacht van 26 000 man onder gezag van de VN en de AU. Deze operatie is officieel in januari 2008 van start gegaan, maar verkeert op dit moment nog in de beginfase. De verwachting is dat deze operatie pas volledig operationeel zal zijn in het najaar van 2008. Een onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een Nederlandse bijdrage aan deze operatie, waarover de regering de Kamer op 13 juli 2007 heeft geïnformeerd (Kamerstuk 29 521), is thans gaande.

Achtergrond van het conflict in Tsjaad

De geschiedenis van Tsjaad wordt gekenmerkt door interne regionale en etnische tegenstellingen. Het land heeft sinds zijn onafhankelijkheid in 1960 zonder onderbreking politieke onrust en binnenlandse strijd gekend. De vier belangrijkste bewegingen zijn de *Union des Forces pour la Démocratie et le Développement* (UFDD), de *Ralliement des Forces pour le Changement* (RFC), de *UFDD-Fondamentale* (UFDD-F) en de *Concorde nationale Tchadienne* (CNT). Eind 2005 is de rebellie in het oosten van Tsjaad opgeblaaid en uitgemond in een aanval op de hoofdstad N'Djaména in 2006.

Onder auspiciën van president Khadafi van Libië is op 25 oktober 2007 het Akkoord van Sirte tussen regering en de «gewapende oppositie» van de vier belangrijkste rebellenbewegingen getekend. Dit akkoord heeft het oplaaien van de strijd tussen rebellen en regeringsleger echter niet kunnen voorkomen. Reeds op 26 november 2007 zijn op verschillende plaatsen in Oost-Tsjaad honderden doden gevallen bij heftige strijd tussen regeringsleger en de UFDD. De UFDD, RFC en UFDD-F hebben hierop op 14 december 2007 een alliantie gesloten, met een gezamenlijke bevelsstructuur per 1 januari 2008. Zij noemen zich de *Coordination Militaire Unifiée* (CMU).

Na het vastlopen van vredesonderhandelingen met president Déby is de CMU in de week van 28 januari vanuit Oost-Tsjaad een opmars gestart naar N'Djaména. In het weekend van 2 en 3 februari trokken de rebellen de Tsjadische hoofdstad binnen en leverden zij strijd met de rege-

ringstroepen van president Déby. Naar verluidt zou de rebellengroepering uit Darfur, de *Justice and Equality Movement* (JEM), de regering Déby te hulp zijn gekomen tijdens de recente geweldsescalatie in N'Djaména. President Déby heeft op 6 februari 2008 in het openbaar gemeld dat de regering weer de totale controle over heel Tsjaad heeft. De rebellen hebben zich teruggetrokken, maar de situatie in Tsjaad blijft instabiel. Naast vele slachtoffers onder de burgerbevolking zijn sinds het recente geweld 50 000 tot 60 000 mensen gevlucht naar Noord Kameroen en Nigeria. Hiervan zijn de meesten inmiddels weer teruggekeerd naar Tsjaad.

Politieke context Tsjaad

De positie van de huidige president, Idris Déby Itno (aan de macht sinds 1990), wordt verzwakt door verdeeldheid in het leger en binnen zijn eigen stam. In maart 2006 werd een aanslag op hem verijdeld. Déby werd in mei 2006 herkozen, maar de verkiezingen werden geboycot door het grootste deel van de oppositie. Dankzij druk van de EU heeft de president in de loop van 2007 een begin gemaakt met een dialoog met de oppositie. Een in september 2007 gesloten akkoord tussen de regering en een deel van de oppositie (verenigd onder de naam *Coordination des Partis Politiques pour la Défense de la Constitution*, (CPDC) is, na aanloopproblemen, sinds december 2007 in uitvoering. De eerste werkzaamheden betreffen de herziening van de wetsvoorstellen voor een onafhankelijke verkiezingscommissie en het kiesstelsel. De aanvankelijk voor 2006 voorziene parlementsverkiezingen staan thans op de agenda voor 2009. Een definitieve datum voor de parlementsverkiezingen is nog niet bekend. Arrestaties van leden van de oppositie zouden het verkiezingsproces kunnen frustreren. Uit N'Djaména zijn hierover begin februari, kort na de gevechten in de hoofdstad, berichten ontvangen. Onder de arrestanten bevindt zich ex-president Lol Mahamat Choua. Hij is een sleutelfiguur in de *interne politieke dialoog*, die in augustus 2007 op instigatie van de EU aarzelend op gang is gekomen. Tijdens de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van 18 februari 2008 zijn door de EU-lidstaten raadsconclusies aangenomen die de regering van Tsjaad oproepen de oppositieleden vrij te laten.

Achtergrond van het conflict in de CAR

De geschiedenis van de Centraal-Afrikaanse Republiek na de onafhankelijkheid in 1960 wordt gekenmerkt door een aaneenschakeling van al dan niet geslaagde (militaire) staatsgrepen. De regering van de huidige president François Bozizé wordt sinds 2006 geteisterd door rebellie in het noordwesten en noordoosten van het land. De vredesbemiddelingen sinds augustus 2007 onder auspiciën van de *United Nations Peacebuilding Support Office* en de *Organisation Internationale de la Francophonie* hebben tot dusverre geen duurzame resultaten opgeleverd. Dit geldt ook voor de door de regering geïnitieerde consultaties met leiders van de coalitie van oppositiepartijen en de rebellengroeperingen.

De rebellenbewegingen in het noordwesten (langs de grens met Tsjaad) hebben vaak banden met vroegere machthebbers die uit zijn op het destabiliseren van de huidige regering in Bangui. De voornaamste bewegingen zijn de *Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement* (UFDR), het *Front Démocratique pour le Peuple Centrafricain* (FDPC, ook wel FDC) en de *Armée Pour la Restauration de la Démocratie* (APRD), deels bestaande uit leden van de presidentiële garde van oud-president Ange-Félix Patassé).

Politieke context in de Centraal Afrikaanse Republiek

Binnenlandse politieke situatie

De CAR heeft sinds 1979 vrijwel alle institutionele capaciteit verloren. Het overheidsapparaat wordt gekenmerkt door corruptie en nepotisme. Het regeringsleger is ongedisciplineerd en wordt, evenals de rebellen, door de bevolking gewantrouwd. Hetzelfde geldt voor de Presidentiële Garde, die sinds kort door Zuid-Afrikaanse officieren wordt getraind. De huidige president, generaal François Bozizé, kwam in maart 2003 via een staatsgreep aan de macht, na het verdrijven van zijn voorganger Ange-Félix Patassé. De presidentsverkiezingen van maart 2005 werden gewonnen door Bozizé en kregen van buitenlandse waarnemers het predicaat «free and fair». Sinds een in april 2007 tot stand gekomen overeenkomst tussen de regering en de UFDR is het gebied in en rond de stad Birao relatief stabiel, met gezamenlijk door het regeringsleger en UFDR uitgevoerde patrouilles. Voor de tijd dat dit (volatiele) bestand duurt, vergemakkelijkt het de plaatselijke humanitaire noodhulp.

Regionale aspecten

Ook de rebellie in de CAR is nauw verbonden met het conflict in het aangrenzende Darfur. Het noordoosten van de CAR (met name de provincie Vakaga, aan de grens met Sudan en Tsjaad) is een toevluchttoord voor vluchtelingen en rebellen uit de omgeving mede als gevolg van het nagenoeg volledig ontbreken van gezag van de centrale overheid in dit afgelegen gebied. Deze regio heeft in de loop der jaren kunnen dienen als terugvalbasis voor zowel de UFDR als voor buitenlandse bewegingen als de Tsjadische FUC, de Zuid-Sudanese SPLA en de Noord-Ugandese LRA. In oktober 2006 en maart 2007 vonden bij de stad Birao zware gevechten plaats tussen de UFDR en regeringstroepen.

EU inspanningen in de Centraal Afrikaanse Republiek

De Europese Unie steunt uit de African Peace Facility sinds 2004 de Force Multinationale en Centrafricaine (FOMUC), die onder verantwoordelijkheid van de CEMAC (*Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*) in de CAR aanwezig is. FOMUC speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van de stabiliteit in de CAR. De missie bestaat uit militairen uit Tsjaad, Gabon en Congo-Brazzaville en zal na een uitbreiding met 120 militairen uit Kameroen, binnenkort een sterkte hebben van 500 militairen. Een gezamenlijke EU-AU delegatie kwam in november 2007 tot de conclusie dat FOMUC verdere (EU) steun nodig heeft voor ten minste twee jaar. In 2008 zal CEMAC een nieuwe structuur krijgen en worden omgedoopt tot de *Commission Economique des Etats d'Afrique Centrale* (CEEAC). De verantwoordelijkheid voor FOMUC zal dan van de CEMAC aan de CEEAC worden overgedragen.

De rol van Frankrijk in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek

Zoals bekend heeft Frankrijk historische banden met Tsjaad en de CAR. Frankrijk is de belangrijkste buitenlandse partner van de CAR en heeft ongeveer 300 militairen gelegerd in het land. Bij crises worden vanuit de regio versterking ingevlogen. Frankrijk heeft op grond van een bilaterale overeenkomst met Tsjaad permanent 150 militairen in het land gestationeerd. Frankrijk heeft in het verleden en tijdens het meest recente conflict met opstandige rebellen logistieke steun verleend aan de regering van Tsjaad. Dit heeft eveneens de vorm aangenomen van de levering van militaire goederen aan het Tsjadische leger. Ook hebben Franse jachtvliegtuigen verkenningen uitgevoerd in de grensregio met Sudan. Op militair gebied heeft Frankrijk tijdens de opmars van rebellen richting N'Djaména eind januari defensief opgetreden om het vliegveld en burgers van de

internationale gemeenschap te beschermen en een evacuatieoperatie mogelijk te maken. Frankrijk werd gesteund door de voorzitterschapsverklaring van de VN-Veiligheidsraad van 4 februari jl., die lidstaten oproep de regering van Tsjaad desgevraagd binnen de mogelijkheden van het VN-Handvest te steunen. Frankrijk heeft zich zeer bewust terughoudend opgesteld, omdat het beseft dat actieve bemoeienis zijn weerslag heeft op de operatie EUFOR Tchad/RCA die belang heeft bij het behouden van een onpartijdige, multinationaal en onafhankelijke karakter.

Positionering van de EU-operatie

De recente geweldsescalatie heeft niet geleid tot een machtswisseling in Tsjaad en de veiligheidssituatie lijkt zich te herstellen. De VN en de EU zijn van mening dat alle redenen die ten grondslag liggen aan de ontplooiing van de EU-operatie nog steeds geldig zijn. De huidige geweldsescalatie in Tsjaad geeft temeer de noodzaak aan van de ontplooiing van EUFOR Tchad/RCA in het grensgebied. De operatie zet zich in om de veiligheid en bescherming aan de burgerbevolking te verbeteren en schept de voorwaarden voor het verlenen van humanitaire hulp, wederopbouw en ontwikkeling in het gebied. De operatie zal zich in het conflict tussen de regering en rebellen onpartijdig opstellen. Het mandaat is gericht op een defensieve rol. Dit komt ten goede aan de onpartijdige opstelling van de operatie, aangezien militairen alleen die groepen kunnen aanpakken die daadwerkelijk een directe bedreiging vormen voor de burgers in het inzetgebied. EUFOR Tchad/RCA beschikt hiervoor over ruim voldoende slagkracht. Het beoogde effect van de missie is rust en veiligheid in het grensgebied te brengen. De ontplooiing van de EU-missie zal daarmee ook de ontplooiing en effectiviteit van UNAMID in Darfur bevorderen.

De humanitaire en economische situatie

Darfur

De humanitaire situatie in Darfur is complex en prangend. De slechte veiligheidssituatie in Darfur heeft ernstige gevolgen voor de toegang tot de getroffen en de kwaliteit van de hulpverlening. Ook binnen de kampen voor ontheemden is geweld nog steeds aan de orde van de dag, vooral omdat gewapende groeperingen steeds vaker de kampen binnendringen. Daarnaast verhoogt de Sudanese regering de druk op de ontheemden in de kampen om terug te keren. In 2007 woonden ruim twee miljoen mensen in vluchtelingen en ontheemdenkampen en hadden zo'n 250 000 mensen hun toevlucht gezocht in buurland Tsjaad. Echter, daar waar de humanitaire hulp de mensen kan bereiken, is zij succesvol. In de kampen geven de indicatoren voor beschikbare basisvoorzieningen als veilig water, gezondheidszorg, voedsel en scholing aan dat deze nu op een hoger niveau liggen dan in Darfur vanouds het geval is. Maar het aantal mensen dat niet kan worden bereikt is in de tweede helft van 2007, meer dan verdubbeld (van 60 000 tot 122 000).

Tsjaad

Tsjaad herbergt een kleine 250 000 vluchtelingen uit Darfur en zo'n 50 000 uit de CAR. In Oost-Tsjaad, waar de meeste Darfuris worden opgevangen in kampen, zijn door het interne conflict ook nog eens ruim 170 000 Tsjadiërs ontheemd geraakt. De natuurlijke hulpbronnen in Oost-Tsjaad, zoals veilig drinkwater en landbouwgrond, waren al voor het conflict uitbrak zeer schaars. Mede door het conflict ligt de kindersterfte in Tsjaad hoog, op 124 per 1000, de gemiddelde levensverwachting is slechts 44 jaar. Bijna 37 procent van de bevolking lijdt aan chronische ondervoeding en 65 procent van de bevolking heeft geen toegang tot veilig drinkwater. Ruim de helft van de Tsjadiërs leeft van minder dan één dollar per dag. Toenemende onveiligheid maakt het steeds moeilijker om de getroffen

bevolking met humanitaire hulp goed te kunnen bedienen. Door de aanwezigheid van EUFOR Tchad/RCA kan deze trend worden gekeerd.

Toenemende onveiligheid maakt het steeds moeilijker om de getroffen bevolking met humanitaire hulp goed te kunnen bedienen. De VN vraagt voor humanitaire hulp aan Tsjaad in 2008 totaal ruim \$ 287 miljoen. Nederland heeft in 2007 ruim € 6 miljoen Euro bijgedragen aan humanitaire hulp en heeft voor 2008 een indicatief noodhulpbudget van € 4 miljoen beschikbaar. Ook wordt het huidige niveau van humanitaire hulp door de EU voortgezet, voor Tsjaad was dit in 2007 € 30 miljoen.

De Centraal Afrikaanse Republiek

De humanitaire situatie in de CAR is zo mogelijk nog dramatischer dan die in Tsjaad. De kindersterfte is 127 per 1000, de gemiddelde levensverwachting niet hoger dan 42,7 jaar. Drie kwart van de bevolking lijdt aan chronische ondervoeding en 25 procent van de bevolking heeft geen toegang tot veilig drinkwater. Van ruim vier miljoen Centraal Afrikanen leeft 67 procent van minder dan één dollar per dag, één miljoen mensen is direct getroffen door het conflict, onder wie 200 000 ontheemden. Ook dit hangt nauw samen met de conflicten in de regio.

Naast de «eigen» rebellie heeft de CAR te maken met instromende vluchtelingen uit Tsjaad en Darfur. Dit is tekenend voor de regio. Vanuit de CAR zijn 98 000 mensen gevlucht naar buurlanden, waaronder Sudan (Darfur) en Tsjaad, maar dat tegelijkertijd ruim 8 000 mensen uit vooral Sudan en Tsjaad naar de CAR zijn gevlucht. Tenminste 20 000 mensen zijn vanuit Tsjaad naar Darfur gevlucht. Dit vergroot de humanitaire nood, omdat er voor meer mensen verzorging nodig is.

Vorig jaar gaf Nederland in de CAR € 2,6 miljoen humanitaire hulp, ook in 2008 zal Nederland een bijdrage leveren. EU zal naar verwachting in 2008 wederom € 4 miljoen vrij maken voor humanitaire hulp in de CAR.

De inzet van de EU-operatie zal in Tsjaad en de CAR naar verwachting grotere veiligheid in het veld kunnen realiseren, waardoor de slagkracht en effectiviteit van humanitaire organisaties wordt vergroot. De operatie beoogt niet om zelf humanitaire hulp te gaan verlenen, maar de omstandigheden verbeteren waarin humanitaire organisaties hun werk kunnen doen.

Wederopbouw

Een van de pijlers van de Nederlandse inzet in Darfur is ontwikkeling en wederopbouw. Nederland is als voorzitter van de *Core Coordination Group* (CCG) die de *Darfur Joint Assessment Mission* (DJAM) coördineert, geëngageerd aan Darfur-brede wederopbouw. De DJAM die de noden in kaart brengt, is vorig jaar in overleg met andere donoren tijdelijk stopgezet, mede vanwege de slechte veiligheidssituatie in het gebied. De DJAM kan alleen worden afgerond als alle betrokken partijen zich committeren aan een politieke oplossing van het conflict en een staakt-het-vuren. Nederland zal, na afronding van de DJAM, een donorconferentie organiseren. Op basis van deze conferentie kan wederopbouw werkelijk ter hand worden genomen door de Sudanese regering en de internationale gemeenschap.

Nederland is van mening dat vanwege het langdurige karakter van de crisis in Darfur naast basale humanitaire hulp eveneens, waar mogelijk en verantwoord, geïnvesteerd moet worden in de economische en sociale zelfredzaamheid van de bevolking en in een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Nederland financiert daarom een aantal projecten

(humanitair plus) dat zich, in de humanitaire context, specifiek richt op het verbeteren van sociale, economische en ecologische weerbaarheid. Deze projecten richten zich zowel op vluchtelingen en ontheemden als op de rurale bevolking.

Daarnaast is mede op initiatief van Nederland, het *Darfur Community, Peace and Stability Fund* opgericht (DCPSF). Dit fonds is voortgekomen uit de door Nederland geleide beleidsdiscussies over de koppeling van ontwikkeling aan de politieke en veiligheidssituatie. In deze discussies werd de noodzaak erkend om stabiliteit in Darfur te bevorderen door middel van activiteiten die gericht zijn op lokale vredesopbouw en kleinschalige wederopbouwprojecten. De zogenaamde humanitaire plus projecten kunnen als voorloper worden gezien van de onder dit fonds te financieren activiteiten. Het DCPSF richt zich met name op het verbeteren van basis sociale voorzieningen, de rechtstaat, vredesopbouw en economische zelfredzaamheid.

In Tsjaad en de CAR wordt de belangrijkste wederopbouw bijdrage aan de geïntegreerde benadering geleverd via multilaterale kanalen en in het bijzonder via de Europese Commissie (EC). In de CAR is de EC sinds 2002 een actieve donor die zich richt op transport, macro-economische steun, goed bestuur, gezondheid en microkredieten. In de periode 2002–2007 begrootte de EC hiervoor € 106,5 miljoen uit het negende Europees Ontwikkelingsfonds, waar Nederland een belangrijk deel aan bijdraagt. In Tsjaad onderhoudt de EU een actieve politieke dialoog met de regering en voorts is de EU een belangrijke (handels) partner en de grootste donor met een budget van € 273 miljoen.

Hervorming veiligheidssector

Tsjaad

De VN-missie MINURCAT zal parallel aan EUFOR Tchad/RCA worden ontplooid in de vluchtelingenkampen in oostelijk Tsjaad en in het noord-oostelijk deel van de CAR. Deze missie zal zich onder andere richten op het adviseren en trainen van de Tsjadische politie in het verlenen van humanitaire bescherming. Tevens zal deze missie met de strijdkrachten, de gendarmerie en politie van zowel de CAR als Tsjaad samenwerken om gezamenlijk bij te dragen aan een betere veiligheidssituatie. De regionale VN-kantoren in beide landen zullen de missie actief steunen. MINURCAT zal bestaan uit maximaal 300 politie medewerkers, 50 militaire liaison officieren en een aantal burgermedewerkers. De EC zal MINURCAT ondersteunen met € 10 miljoen uit het *Stability Instrument*.

De Centraal Afrikaanse Republiek

Hervorming van de veiligheidssector (SSR) vormt één van de centrale thema's van het *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) van de CAR en staat derhalve hoog op de politieke agenda. Momenteel werkt de regering van de CAR aan een nationale SSR strategie. Hiertoe werd een nationaal voorbereidingscomité opgericht en is een communicatie campagne opgestart om een maatschappelijke dialoog op gang te brengen. Het proces wordt ondersteund door UNDP-CAR.

III Mandaat en rechtsbasis

De VN Veiligheidsraad resolutie 1778 van 25 september 2007 vormt de rechtsbasis voor EUFOR Tchad/RCA. In deze resolutie autoriseert de VN Veiligheidsraad de EU om voor de duur van één jaar vanaf initial operating capability een operatie te ontplooiën. Deze autorisatie is gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN Handvest. Dit betekent dat instemming van de landen waarin operatie EUFOR Tchad/RCA zal opereren, formeel niet

noodzakelijk is voor een rechtmatige taakuitvoering. De regeringen van Tsjaad en de CAR hebben in brieven aan de secretaris-generaal van de VN en de voorzitter van de VN Veiligheidsraad overigens wel laten weten in te stemmen met de ontplooiing van de operatie. Dit zal de effectiviteit van de operatie ten goede komen.

Het mandaat van de operatie wordt in resolutie 1778 omschreven als het ondersteunen van de VN-operatie MINURCAT en de organisaties waar MINURCAT mee samenwerkt. EUFOR Tchad/RCA heeft op grond van de resolutie de bevoegdheid binnen het operatiegebied in Oost-Tsjaad en het noordoosten van de CAR alle noodzakelijke maatregelen te ondernemen om de volgende taken uit te oefenen:

- a. Het bijdragen aan de bescherming van burgers in gevaar, in het bijzonder vluchtelingen en ontheemden;
- b. Het faciliteren van het verstrekken van humanitaire hulp en de bewegingsvrijheid van humanitair personeel door hulp bij het verbeteren van de veiligheidssituatie in het operatiegebied;
- c. Het bijdragen aan de bescherming van personeel, faciliteiten, installaties en uitrusting van de VN en het garanderen van de veiligheid en bewegingsvrijheid van haar staf en van VN en geassocieerd personeel.

IV Deelnemende Landen

Frankrijk met circa 1850 militairen, Ierland met circa 700 militairen en Polen met circa 440 militairen zijn de belangrijkste troepenleveranciers aan EUFOR Tchad/RCA. Voorts leveren Zweden, Oostenrijk, Roemenië, België, Spanje, Griekenland, Portugal, Italië, Slowakije en Finland een bijdrage aan de operatie. Ook enkele niet-EU-lidstaten overwegen een beperkte bijdrage te leveren, zoals Rusland en de Oekraïne. Albanië heeft reeds toegezegd een peloton *force protection* bij te dragen voor het veldhoofdkwartier.

Invloed op de besluitvorming

EUFOR Tchad/RCA is een EVDB-operatie die onder leiding en commando van de EU staat. De politieke controle vindt plaats door de RAZEB en strategische aansturing door het Politiek en Veiligheids Comité waarin Nederland, net als alle EU-lidstaten, zitting heeft. Verder zal het Nederlandse verkenningseenheid worden ingebed in een Iers bataljon. Ierland heeft als een van de belangrijkste troepenleverende landen invloed op de militair-operationele besluitvorming van de operatie. Ten slotte zijn enkele Nederlandse staffunctionarissen in het operationele hoofdkwartier te Parijs en het veldhoofdkwartier te Abéché geplaatst. Deze plaatsingen komen voort uit reeds bestaande EU-afspraken over het inzetten van militairen in EVDB-operaties.

V Militaire aspecten

Haalbaarheid

Militaire opdracht

Op 15 oktober 2007 heeft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) het gemeenschappelijk optreden met betrekking tot de EVDB-operatie EUFOR Tsjaad/CAR goedgekeurd (Council Joint Action 2007/677/CFSP). Na het aanvaarden hiervan is de EU begonnen met het plannen van een militaire operatie in het oosten van Tsjaad en het noordoosten van de CAR. De planning van de operatie vindt plaats in volledige coördinatie met de VN en in overleg met de Afrikaanse partners. Op 28 januari 2008 nam de RAZEB het besluit de operatie te lanceren.

De militaire opdracht van EUFOR Tchad/RCA is om veiligheid en stabiliteit te bevorderen in de regio grenzend aan Darfur, in Oost-Tsjaad en het noorden van de CAR. Stabilisatie van de regio moet leiden tot vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar hun woongebieden.

EUFOR Tchad/RCA zal hieraan bijdragen door:

- De Tsjadische politie en de VN politie (MINURCAT) de mogelijkheid te geven in het gebied te ontplooiën en hun politietaken, met name in de vluchtelingenkampen, uit te voeren;
- Humanitaire organisaties in de gelegenheid te stellen hulp te verlenen onder verbeterde veiligheidscondities;
- De burgerbevolking te beschermen.

Om haar opdracht optimaal te kunnen uitvoeren, is het van belang dat de EUFOR Tchad/RCA zich onpartijdig opstelt en als onpartijdig wordt beschouwd. Derhalve is het principe van onpartijdigheid specifiek vastgelegd in het operatieplan en is er een informatiestrategie opgesteld om de inwoners van Tsjaad, de CAR, de omliggende regio en de EU te informeren over de doelstellingen van de operatie. De boodschap van onpartijdigheid komt daarin prominent naar voren.

Opstelling conflictpartijen

In het oosten van Tsjaad zijn de belangrijkste rebellengroeperingen sinds medio december 2007 verenigd in de *Coordination Militaire Unifiée* (CMU). Deze groeperingen hebben de handen ineen gesloten na het vastlopen van vredesonderhandelingen met president Déby en willen samen de huidige regering omverwerpen.

De CMU bestond ten tijde van de grootschalige aanval op N'Djaména begin februari uit rond de 4500 man en beschikte over ongeveer 300 pick-up voertuigen en diverse soorten wapens. De regering van Tsjaad had in de eerste instantie moeite om de aanval het hoofd te bieden aangezien de 57 000 militairen van het Tsjadische leger, de Forces Armées et de Sécurité (FAS), over het hele land waren verspreid. Op het moment van de inval in N'Djaména was de aanwezigheid van de FAS in de hoofdstad beperkt en het was niet wenselijk de beschikbare gevechtshelikopters of gevechtsvliegtuigen in de dichtbevolkte stad in te zetten. Uiteindelijk heeft de FAS de rebellen toch kunnen verdrijven, mede omdat ze op vaste logistieke structuren kon terugvallen en de rebellen niet. Tijdens de gevechten zijn naar verluid 160 mensen om het leven gekomen.

De rebellen hebben zich meerdere malen tegen de komst van EUFOR Tchad/RCA uitgesproken, waarbij zij in het bijzonder de neutraliteit van de operatie in twijfel trokken. Tijdens de inval in N'Djaména hebben de rebellen de EUFOR Tchad/RCA militairen echter ongemoeid gelaten. Het is niet waarschijnlijk dat de rebellen zich in de toekomst tegen EUFOR Tchad/RCA zullen richten, mede gezien de veel grotere slagkracht van de operatie ten opzichte de CMU. Mocht dat echter toch gebeuren, dan zijn de eenheden van EUFOR Tchad/RCA in staat daar op adequate wijze op te reageren.

Het vereiste militaire vermogen

EUFOR Tchad/RCA zal naar verwachting over enkele weken over de initiële operationele capaciteit beschikken om een bijdrage te leveren aan de veiligheid en stabiliteit van het zuidoostelijk deel van Tsjaad en het noord-oostelijk deel van de CAR langs de grens met Sudan. De operatie zal drie Bataljons en een snelle reactie eenheid van compagniesgrootte omvatten en een totale omvang van 3700 militairen hebben. EUFOR Tchad/RCA zal worden uitgerust met gepantserde infanterievoertuigen en andere wapensystemen aangevuld met luchtstrijdkrachten die in voorkomend geval

kunnen voorzien in steun aan de grondtroepen vanuit de lucht. Frankrijk draagt daartoe bij met zes Mirage F1 gevechtsvliegtuigen. In verhouding tot de rebellen zijn de eenheden van EUFOR Tchad/RCA uitgebreid en modern uitgerust.

De logistieke ondersteuning van de operatie, vooral ten behoeve van de ontplooiing van de missie, is voor verbetering vatbaar. Er zijn nog tekorten op het gebied van luchttransport in het inzetgebied en gevechtshelikopters. Het operationele hoofdkwartier en het veldhoofdkwartier werken aan het verbeteren van de logistieke ondersteuning en het opheffen van de tekorten.

De Nederlandse verkenningseenheid zal logistiek worden ingebed in een Iers bataljon. Dit houdt in dat Ierland zorg draagt voor onder andere de legering, watervoorziening, de voeding, de brandstof en de verbindingen van de Nederlandse eenheid. Het Ierse bataljon is ook verantwoordelijk voor de *Force Protection* op de bataljonslocatie waar de Nederlandse eenheid is gestationeerd. Buiten de poort zal de verkenningseenheid zelf zorg dragen voor haar *Force Protection*.

Geschiktheid en beschikbaarheid

EUFOR Tchad/RCA zal vooral door middel van frequente patrouilles en bescherming van locaties en/of personen een bijdrage leveren aan de veiligheid en stabiliteit in het operatiegebied. EUFOR Tchad/RCA is goed uitgerust om deze werkzaamheden te verrichten en om in voorkomend geval tegen agressie te kunnen optreden. De Nederlandse verkenningseenheid is snel verplaatsbaar en uitgerust met speciale waarnemingsmiddelen, waardoor ze de bataljonscommandant kan helpen een beter begrip van de situatie ter plaatse te krijgen. Nederland levert hiermee een bescheiden, maar belangrijke bijdrage aan de operatie die door de omvang van het inzetgebied afhankelijk is van een goede informatievoorziening. De verkenningseenheid, die met pantservoertuigen optreedt, beschikt over afdoende en goede bewapening waarmee tijdens een onverhoopt vuurcontact adequaat kan worden gereageerd. De verkenningstaken zullen de eerste acht maanden, met één aflossing na vier maanden, door het Korps mariniers worden uitgevoerd en de laatste vier maanden door een verkenningseenheid van de Koninklijke landmacht. Deze inzet zal niet ten koste gaan van lopende missies.

Wijze van optreden

De EUFOR-militairen zullen in het zuidoostelijke deel van Tsjaad en het noordoosten van de CAR langs de grens met Sudan opereren. Het operatiegebied in Tsjaad is in drie sectoren opgedeeld; noord, midden en zuid. In elk van de sectoren zal een bataljon worden gestationeerd dat voor zijn sector is belast met het bevorderen van veiligheid en stabiliteit. Polen is hoofdverantwoordelijk voor de noordelijke sector, Frankrijk voor de centrale sector en Ierland voor de zuidelijke sector. In het noordoosten van de CAR zal een compagnie van Frankrijk zich toeleggen op het bevorderen van veiligheid en stabiliteit. Indien één van de bataljons assistentie nodig heeft kan een beroep worden gedaan op de snelle reactie eenheid in de centrale sector van Tsjaad.

Geweldsinstructie

De EU heeft *Rules Of Engagement* (ROE) vastgesteld voor EUFOR Tchad/RCA. Deze zijn gebaseerd op de bevoegdheid die de operatie onder VN Veiligheidsresolutie 1778 heeft gekregen. De ROE zijn voldoende robuust om de opgedragen taken te kunnen uitvoeren. Op basis van de ROE zal een Nederlandstalige instructiekaart worden opgesteld.

Bevelstructuur

De EU heeft directe zeggenschap over de inzet van haar troepen, maar zal bij het uitoefenen van haar taken intensief contact met MINURCAT onderhouden. De algehele leiding van EUFOR Tchad/RCA berust bij de Ierse operatiecommandant, luitenant-generaal Patrick Nash, gestationeerd op het operatiehoofdkwartier te Parijs. De operatiecommandant rapporteert aan het militaire comité van de EU (EUMC). Luitenant-generaal Jean-Philippe Ganascia is de veldcommandant van de operatie. Hij leidt EUFOR Tchad/RCA vanuit het operatiegebied. De Nederlandse eenheid staat onder direct bevel van een Ierse bataljonscommandant. In zijn bataljonsstaf zal een Nederlandse officier worden geplaatst die in voorkomend geval kan optreden als *redcard holder*.

Risico's

Klimaat en terrein

Het klimaat in het operatiegebied kenmerkt zich van noord naar zuid door de overgang van een woestijn- naar subtropisch klimaat. In het terrein zien we dit terug als een overgang van de Sahara via berg- en heuvelachtige savannes naar meer bebossing (grens met de CAR). Nederland zal voornamelijk in savannegebied optreden. Het regenseizoen in Tsjaad en de CAR duurt van circa mei tot oktober. In deze periode zal het moeilijker zijn troepen te verplaatsen, mede door het gebrek aan verharde wegen.

Medische omstandigheden

De grootste gezondheidsrisico's zijn (tropische) ziekten die onder andere samenhangen met de klimatologische omstandigheden. De voorziene medische zorg zal naar verwachting adequaat zijn. Zo is op bataljonsniveau eerstelijns medische zorg aanwezig en beschikt de operatie over twee veldhospitaals met beperkte chirurgische- en verpleegcapaciteit en één veldhospitaal met een meer uitgebreide chirurgische- en verpleegcapaciteit. Voorts zijn voor de noordelijke, centrale en zuidelijke sector in Tsjaad medische transporthelikopters beschikbaar. Voor de Franse eenheid in de CAR wordt nog gezocht naar een medische transporthelikopter en tevens tracht de EU de beschikking te krijgen over een medisch transportvliegtuig. De Nederlandse verkenningseenheid kan terugvallen op medische faciliteiten en een medische transporthelikopter van Ierland. Ten slotte heeft Nederland een medische adviseur in het operationele hoofdkwartier geplaatst die onder andere toeziet dat de kwaliteit van de medische zorg op een constant hoog niveau blijft.

Mijnen en niet ontplofte munitie

In het noorden van Tsjaad zijn op beperkte schaal mijnen en niet ontplofte munitie aanwezig. De kans dat dit een veiligheidsbedreiging zal vormen is gering. Voor de overige inzetgebieden, waaronder dat van Nederland, is het gevaar van mijnen of niet ontplofte munitie klein.

Duur van de uitzending

Het mandaat voor EUFOR Tchad/RCA is één jaar geldig vanaf het moment van initiële operationele gereedheid. Naar verwachting kan dit half maart worden vastgesteld en zal het mandaat van de operatie in maart 2009 aflopen. Zes maanden na aanvang van de operatie zal door de operationele commandant een tussentijdse analyse van de omstandigheden en de operatie worden uitgevoerd waarin hij aanbevelingen aan het Militair Comité van de EU (EUMC) doet over de opvolging van de operatie. In de VN Veiligheidsraadresolutie 1778 wordt rekening gehouden met opvolging door een VN-presentie.

Financiering

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met een Nederlandse bijdrage van circa 60 militairen aan de EU-operatie in Tsjad (EUFOR Tchad/RCA) gedurende twaalf maanden bedragen tussen de € 12,5 en € 15,5 miljoen euro. De hoogte van het uiteindelijke bedrag is afhankelijk van de wijze waarop het Nederlandse materieel kan worden getransporteerd. De logistieke inbedding in het Ierse bataljon is reeds in de kosten verdisconteerd. De additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

Voorts zal de Nederlandse bijdrage aan het EU Athena budget als gevolg van deze operatie circa EUR 6,5 miljoen extra bedragen. Hiervan is in 2007 al een eerste termijn van circa EUR 2,3 miljoen vooruitbetaald. Deze bijdrage vloeit voort uit het Nederlandse EU lidmaatschap, te weten een bijdrage leveren aan afgesproken gemeenschappelijke uitgaven betreffende EU-operaties en is onafhankelijk van Nederlandse deelname aan EU-operaties. Ook deze uitgaven komen ten laste van de HGIS.

De budgettaire gevolgen van deze operatie zullen bij de Voorjaarsnota 2008 worden verwerkt.

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

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders