

29 237 Afrika-beleid
29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies
Nr. 120 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2010

Tijdens het algemeen overleg over Soedan van 31 maart jl. (kamerstuk 29521, nr. 139) zegde de minister van Defensie de Kamer toe dat de regering de Kamer voor 9 juni een brief zou sturen met daarin nadere informatie over de verkiezingen, de mandaatverlenging van UNMIS, de focus van UNMIS op het beschermen van de burgerbevolking en de vooruitzichten richting het referendum van januari 2011. Deze brief behandelt deze onderwerpen en dient gezien te worden als een vervolg op de stand van zaken brief die de Kamer toeging op 23 maart 2010 (kamerstuk 29237, nr. 116). De brief gaat u toe mede namens de minister van Defensie.

1. Verkiezingen: overwegend vreedzaam maar met tekortkomingen

De verkiezingen in Soedan zijn in het noorden overduidelijk gewonnen door president Bashir en in het zuiden door president Kiir. Het proces heeft een gemengd beeld opgeleverd. De belangrijkste boodschap van de EU- verkiezingswaarnemingsmissie was dat de verkiezingen niet aan internationale standaarden hebben voldaan. Er zijn aanzienlijke tekortkomingen geconstateerd over de gehele linie van het verkiezingsproces. In een aantal gevallen was sprake van intimidatie en geweldpleging. Het feit dat diverse oppositiepartijen in het noorden zich op het laatste moment hebben teruggetrokken, heeft de verkiezingsstrijd geen goed gedaan. Door de boycot heeft de bevolking bij de verkiezingen in het noorden geen echte keuze kunnen maken.

Als winstpunt kan worden genoemd dat er na decennia van dictatuur en burgeroorlog een opening is gekomen voor politiek debat, waarop nu gekapitaliseerd moet worden. De verkiezingen hebben het nieuws in Soedan wekenlang beheerst, oppositiepartijen mengden zich in het publieke debat en legden eisen op tafel om het democratisch proces te versterken. Een aanzienlijk deel van de bevolking nam voor het eerst deel aan verkiezingen. Het complexe karakter van de verkiezingen heeft gezorgd voor de nodige logistieke en administratieve problemen, maar de chaos was minder groot dan voorspeld.

In Noord-Soedan stonden de verkiezingen in het teken van de dominantie van de *National Congress Party* (NCP). De partij heeft de verkiezingen kunnen beïnvloeden door controle over de media en de hoge graad van organisatie, opgebouwd in jaren van alleenheerschappij. In Zuid-Soedan waren veel problemen terug te voeren op het hoge niveau van analfabetisme en onbekendheid met verkiezingen. Ook was sprake van intimidatie van oppositiekandidaten. In Darfur zijn de verkiezingen vanwege de slechte veiligheidssituatie slechts in zeer beperkte mate waargenomen. In delen van Darfur is niet gestemd en in een aantal kiesdistricten moet opnieuw worden gestemd. Dit, tezamen met de ondervertegenwoordiging van ontheemden vanwege de geringe kiezersregistratie, maakt de verkiezingen in Darfur weinig geloofwaardig.

Hoewel de verkiezingen over het algemeen rustig zijn verlopen, blijft het risico op veiligheidsincidenten aanwezig, vooral in de gebieden in Zuid-Soedan waar de concurrentie tussen kandidaten het sterkst was en langs de Noord-Zuid demarcatielijn. De officiële resultaten worden naar verwachting in de tweede helft van mei bekend gesteld, na de afhandeling van ingediende klachten. De EU- waarnemingsmissie en het *Carter Center* komen beide over een aantal weken met een eindoordeel over het verkiezingsproces. Een essentieel onderdeel van deze rapporten zijn de aanbevelingen die zullen worden gedaan voor verdere democratische transformatie, toekomstige verkiezingen en het referendum.

2. Verlenging mandaat UNMIS: meer nadruk op bescherming van burgers

Op 29 april jl. heeft de VN-Veiligheidsraad resolutie 1919 aangenomen, waarmee de VN-vredesmissie UNMIS wordt verlengd tot 30 april 2011. In de aanloop naar het debat in de VN-Veiligheidsraad over de mandaatverlenging is het belang van de bescherming van burgers door verschillende landen, waaronder Nederland, aan de orde gesteld.

In resolutie 1919 wordt UNMIS expliciet verzocht een missiebrede beschermingsstrategie te implementeren, inclusief mechanismen voor conflictoplossing tussen etnische groepen. Daarnaast dringt de Veiligheidsraad aan op de verhoogde aanwezigheid van UNMIS in gebieden met groot risico op lokaal geweld, door middel van frequente patrouilles. De Veiligheidsraad verwelkomt verder de toenemende samenwerking tussen de verschillende VN-missies in de regio (UNMIS, UNAMID, MONUC, MINURCAT) en roept op de strategieën ter bestrijding van de *Lord's Resistance Army* onderling te coördineren. Ook Nederland heeft hiertoe opgeroepen in gesprekken met de VN en leden van de Soedan-contactgroep, waaronder de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

De implementatie van de missiebrede beschermingsstrategie moet leiden tot een snellere respons in het geval van noodsituaties. De strategie is gebaseerd op drie elementen, die aan elkaar gerelateerd zijn: 1) op veiligheid gerichte bescherming van burgers die onder directe dreiging zijn van fysiek geweld; 2) het bieden van veilige toegang tot humanitaire hulp en 3) langere termijn burgerbescherming door middel van conflictpreventie en bescherming van mensenrechten. Dit door de inzet van meer civiel personeel (in het zuiden uiteindelijk circa 1200 civielen, inclusief op districtsniveau) en een verbeterde *early warning*. Veel van de potentiële brandhaarden in Soedan zijn bekend door de VN-aanwezigheid in het veld. In reactie op informatie over mogelijke dreigingen of in het geval van reeds oplopende spanningen, wordt een meer flexibele inzet van troepen voor gerichte patrouilles voorzien.

Een ander belangrijk element van de resolutie is de opdracht aan UNMIS om brede steun te verlenen aan de voorbereidingen van het referendum in Zuid-Soedan. De VN-Veiligheidsraad verzocht daarbij om speciale aandacht voor de veiligheidsregelingen rondom het referendum. De SGVN dient de VN-lidstaten te informeren over de voortgang in de gebruikelijke kwartaalrapportages. Ook dient UNMIS te rapporteren over de voortgang in de planning voor de post-referendum periode. Nederland belegde hierover in april een bijeenkomst met de VN en gelijkgezinde landen, met als doel het belang dat Nederland hecht aan goede planning te onderstrepen.

UNMIS zal de werkzaamheden moeten uitvoeren met de huidige troepenmacht (10.000 militairen, militaire waarnemers en politie). Er is niet besloten tot de inzet van extra militair personeel en materieel. Wel is sprake van een sterk nieuw managementteam met een nieuwe Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN en twee nieuwe plaatsvervangers, waarvan één ook *force commander* van UNMIS is geweest. Tijdens een zitting op 4 mei jl. van de *Assessment and Evaluation Commission* (AEC), die toeziet op het vredesakkoord, eiste UNMIS betere toegang tot gebieden waar geweld heerst ten behoeve van de bescherming van burgers. Noord en Zuid hebben dit toegezegd, op aandringen van Nederland en anderen.

3. Het referendum: mogelijke scenario's

Nu de verkiezingen achter de rug zijn, maken de partijen zich op voor het referendum. De afgelopen periode zijn door verschillende instanties scenario's opgesteld. Zonder uitputtend te zijn, kan worden gesteld dat het merendeel van de exercities de volgende elementen bevat.

a. Geen afscheiding, geen geweld

Soedan blijft in dit scenario voortbestaan als één staat, zonder noemenswaardige problemen. De VN kan de vredesmissie UNMIS afbouwen, maar blijft betrokken bij de opbouw van vooral Zuid-Soedan. Hoewel verschillende spelers blijven benadrukken dat eenheid in het belang is van zowel Noord- als

Zuid-Soedan (Bashir, Egypte, Mbeki), is de algemene indruk dat dit scenario steeds minder realistisch is. Indien het referendum plaatsvindt, is het zeer waarschijnlijk dat een meerderheid van de bevolking van het zuiden voor onafhankelijkheid zal kiezen.

b. Uitgestelde afscheiding

Een aantal spelers heeft, op basis van verschillende motieven, tussenscenario's geformuleerd, die ofwel afscheiding vertalen naar autonomie binnen een federale structuur, ofwel stappen inhouden naar een minder pijnlijke afscheiding. Daarbij kan gedacht worden aan een overgangsfase die langer duurt dan de transitie van zes maanden zoals nu is vastgelegd in het CPA. Hoewel een zekere mate van overgangsmaatregelen waarschijnlijk is, bestaat de indruk dat Zuid-Soedan maar een bepaalde mate van uitstel van onafhankelijkheid zal accepteren.

Een dergelijk scenario kan mogelijk tot een zware rol leiden voor UNMIS in de noord-zuid grensregio.

c. Afscheiding, geen geweld

In dit geval wordt Zuid-Soedan op basis van het referendum een onafhankelijke staat, met instemming van het noorden. Het zwaartepunt van UNMIS zal zich, nog meer dan nu al het geval is, verplaatsen naar Zuid-Soedan en een aantal grensgebieden. Dit scenario is naar verwachting alleen mogelijk indien de twee partijen voorafgaand aan het referendum overeenstemming bereiken over de belangrijkste nog openstaande CPA-punten, en daarnaast afspraken weten te maken over post-2011 onderwerpen.

Gegeven de agenda lijkt dit een grote opgave, maar niet onmogelijk.

d. Afscheiding, wel geweld

Dit is het scenario dat door velen wordt gevreesd. Binnen dit scenario is een aantal gradaties te onderscheiden. Dat het noorden algehele vijandelijkheden zou beginnen omdat men de uitslag van het referendum niet aanvaardt, lijkt zeer onwaarschijnlijk. Steeds meer landen, waaronder ook de buurlanden, zien onafhankelijkheid van Zuid-Soedan als onvermijdelijk. Een grootschalige uitbraak van geweld zal het internationaal isolement van Soedan versterken.

Meer voor de hand liggend zijn conflicten op de Noord-Zuid grens en lokale onrust in Zuid-Soedan als gevolg van interne verdeeldheid binnen de SPLM. Dit maakt Zuid-Soedan vatbaar voor een verdeel- en heerstactiek. UNMIS zal in dit scenario een belangrijke rol spelen rond de noord-zuid grensregio, en daarnaast flexibel inzetbaar moeten zijn in Zuid-Soedan.

Een variant van dit scenario is een implosie van Zuid-Soedan. In dit scenario zou blijken dat Zuid-Soedan niet in staat is tot besturen en tot het garanderen van de veiligheid van de eigen bevolking. Hoewel er zeker zorgen bestaan over de capaciteit van de Zuid-Soedanese regering, is er vooralsnog geen directe aanleiding om van dit scenario uit te gaan.

Een andere mogelijkheid, die politici uit Zuid-Soedan openhouden, is een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring. De onderhandelingen van nu tussen de NCP en de SPLM moeten een dergelijk eenzijdig scenario onwaarschijnlijk maken.

4. Gevolgen voor de Nederlandse inzet

a. Voortgezette internationale druk voor tijdige CPA-implementatie

De internationale spelers moeten blijven aandringen bij de partijen om af te zien van geweld en het onderling vertrouwen te verbeteren. Een combinatie van politieke steun en druk voor voortgezette implementatie van nog openstaande punten is noodzakelijk. Daarnaast wordt technische ondersteuning geleverd. Extra aandacht gaat daarbij uit naar mogelijke breekpunten, zoals de olieverdeeling en grensafbakening. Belangrijke fora zijn de VN, de AU, de AEC en de contactgroep. De verschillende analyses over de benodigde inzet de komende periode komen grotendeels overeen. Een recente bijeenkomst van de AU/VN in Addis Abeba laat zien dat regionale spelers een actieve rol voor zichzelf zien weggelegd om stabiliteit in Soedan te bevorderen. Dit verdient alle steun van de EU en Nederland.

b. Lessen van verkiezingsproces toepassen op het referendum

Uit de verkiezingen zijn lessen te trekken met betrekking tot de organisatie van het referendum, voor zowel de partijen bij het CPA als de internationale spelers. Het is belangrijk om deze lessen toe te passen, om te voorkomen dat er vraagtekens bij de geloofwaardigheid van het referendum worden geplaatst. Het verkiezingsproces heeft aangetoond dat het registratie- en identificatieproces gevoelig is voor manipulatie. Transparantie en heldere afspraken ten aanzien van deze onderdelen zijn van groot belang. Nederland bepleit om in EU-verband opnieuw een waarnemingsmissie te sturen. Ook is meer aandacht vereist voor *civic education*, al is de voorbereidingstijd kort.

c. Bescherming van burgers door UNMIS

Ook Nederland zal bijdragen aan de uitvoering van het herziene mandaat. De verhoogde aandacht van de UNMIS-leiding voor *early warning* en een meer flexibele inzet van troepen is bemoedigend. Dit neemt niet weg dat er geen extra materieel ter beschikking is gesteld voor UNMIS. Veel zal afhangen van de wijze waarop de VN de beschermingsstrategie die nu is gedefinieerd, uitvoert. Ook de bewegingsvrijheid van UNMIS dient te worden gerespecteerd. Internationale partners zullen ten aanzien van deze punten nadrukkelijk een vinger aan de pols moeten houden en in voorkomende gevallen de autoriteiten aanspreken op de eigen verantwoordelijkheden op het gebied van bescherming en toegang.

d. Gezamenlijke aanpak

Leiderschap van de kant van de VN en de AU is cruciaal. De VN heeft gesteld *contingency planning* op geïntegreerde wijze uit te voeren: veiligheid én humanitair, door UNMIS én UNAMID. De VN heeft deskundigheid ter beschikking gesteld om dit planningsproces te begeleiden. Een onderdeel van de *contingency planning* van UNMIS is het geregeld uitvoeren van *military capability studies*, op basis waarvan moet worden bezien of extra materiaal nodig is. Lidstaten zullen hier vervolgens welwillend op moeten reageren.

Ook in EU-verband moeten plannen beschikbaar zijn voor de verschillende scenario's. Ik heb de noodzaak hierop vooruitgang te boeken nadrukkelijk bepleit in de recent gehouden bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken. Dit pleidooi werd breed gedeeld door mijn collega's. Soedan zal daarom nadrukkelijk onze voortgezette aandacht hebben gedurende de komende, cruciale maanden.

Het is daarbij van belang verder te kijken dan 2011. Gedacht kan worden aan de gevolgen van een eventuele afscheiding voor de politieke situatie in Noord-Soedan, en de wijze waarop het proces van democratische transformatie kan worden voortgezet. In Zuid-Soedan zal er verder gewerkt moeten worden aan wederopbouw en veiligheid, ook met het oog op mogelijke grote aantallen terugkerende burgers. Verder dienen mogelijkheden te worden gevonden om bij ieder scenario te kunnen zorgen dat persoonlijke en commerciële banden tussen Noord- en Zuid Soedan kunnen blijven bestaan.

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