

Vergaderjaar 2011–2012

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 177

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2011

Op verzoek van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie informeren wij u hierbij nader, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, over de Nederlandse bijdrage aan United Nations Mission in South Sudan (UNMISS).

Veiligheidssituatie in Zuid-Sudan

Na de afscheiding van Zuid-Sudan op 9 juli jl. is de veiligheidssituatie in het land instabiel gebleven. Er zijn nog steeds gewapende groeperingen die zich tegen de regering in Juba verzetten, vooral in de staten Unity en Jonglei. De Zuid-Sudanese regering heeft deze groeperingen amnestie en re-integratie in het leger aangeboden, maar slechts een aantal is hierop ingegaan. Op 20 december jl. heeft de regering in Juba bekend gemaakt dat het Zuid-Sudanese leger de invloedrijke rebellenleider George Athor Deng heeft gedood. Met zijn dood is zijn South Sudan Democratic Movement een gevoelige slag toegebracht. Het is niet waarschijnlijk dat de gewapende groepering het geweld volledig zal beëindigen. Vooral in delen van de deelstaten Unity, Jonglei, Warrap en Upper Nile is een tijdelijke verslechtering van de lokale veiligheidssituatie mogelijk. Dit bemoeilijkt de ontplooiing van UNMISS in deze gebieden.

De grens blijft een belangrijk aandachtspunt voor het Sudanese en het Zuid-Sudanese leger. De afscheiding van Zuid-Sudan compliceert daarnaast de seizoensgebonden migratie van nomaden. Een deel van deze nomaden trekt jaarlijks omstreeks deze periode van Sudan naar het huidige Zuid-Sudan. In het verleden heeft deze migratie vaak tot spanningen en incidenten geleid.

Er zijn in het land veel klein kaliber wapens aanwezig, wat het risico van escalatie van geweldsincidenten vergroot. Er zijn geen aanwijzingen dat UNMISS het doelwit zou zijn van gewapende groeperingen in Zuid-Sudan.

Mandaat UNMISS

Resolutie 1996 (S/RES/1996 (2011)) geeft UNMISS het mandaat om de vrede en veiligheid te consolideren en de omstandigheden voor ontwikkeling te creëren in Zuid-Sudan. Centraal staat de versterking van de capaciteit van de Zuid-Sudanese overheid om effectief en democratisch te besturen en goede relaties te onderhouden met de buurlanden. Dit mandaat geldt in beginsel voor één jaar, met de bedoeling om dat periodiek te vernieuwen. SRSG Johnson houdt rekening met minimaal drie tot vijf jaar aanwezigheid van UNMISS.

De hoofdtaak van UNMISS is het ondersteunen van de Zuid-Soedanese overheid in drie domeinen:

- Steun aan vredesconsolidatie, via staatsopbouw en economische ontwikkeling. Voorbeelden van concrete activiteiten zijn bemiddeling en advies op het terrein van politieke transitie, onder meer de opstelling van een nieuwe grondwet, het faciliteren van participatie van de bevolking in het politiek proces en verkiezingen, versterking van het openbaar bestuur en versterking van onafhankelijke media.
- Conflictpreventie en -beheersing en het beschermen van burgers. Voorbeelden van concrete activiteiten zijn bemiddeling op centraal en lokaal niveau tussen overheidsinstellingen en gewapende groepen, het ontwikkelen van early warning mechanismen om geweld tegen burgers en schending van mensenrechten te voorkomen en het monitoren en rapporteren over de mensenrechten situatie. Met pro-actieve ontplooiing en patrouilles moet het gebruik van geweld met worden voorkomen (deterrence). UNMISS mag ook geweld gebruiken om burgers te beschermen in het bijzonder als de Zuid-Sudanese overheid dienaangaande in gebreke blijft.
- Opbouw veiligheids- en justitiesector en het ontwikkelen van de rechtsstaat. Op dit gebied zal UNMISS zich vooral bezig houden met advisering van de Zuid-Sudanese overheid. Concrete activiteiten bestaan uit het ondersteunen van de hervorming van de veiligheidssector en training en begeleiding van de politie. Het leger zal worden getraind door bilaterale donoren, zoals de Verenigde Staten. De ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid met betrekking tot demobilisatie, ontwapening en re-integratie van oud-strijders (DDR) zal in gezamenlijkheid met UNDP worden uitgevoerd.

Op 20 juni 2011 kwamen Sudan en Zuid-Sudan een interim akkoord overeen voor de veiligheid en demilitarisering van Abyei. De United Nations Interim Security Force for Abyei (VN Veiligheidsraad (VR) resolutie 1990, 27 juni 2011) ziet toe op de naleving van dit akkoord. Van de voorziene 4 200 Ethiopische UNISFA-troepen zijn thans ongeveer 2 900 troepen ontplooid. UNMISS heeft geen mandaat voor en is dus niet actief in de Drie Gebieden. Op 14 december 2011 aanvaardde VNVR unaniem het voorstel tot uitbreiding van het mandaat van UNISFA. Het mandaat omvat nu ook taken van gezamenlijke monitoring van de Noord-Zuid grens met Sudanese en Zuid-Sudanese waarnemers.

Bescherming van burgers

Ten aanzien de bescherming van burgers staat voorop dat eerst en vooral de Zuid-Sudanese overheid verantwoordelijk is. UNMISS heeft het mandaat gekregen om, in het bijzonder daar waar de overheid geen bescherming biedt, burgers te beschermen die direct bedreigd worden met fysiek geweld. Tegelijkertijd heeft UNMISS te maken met praktische beperkingen, zoals een relatief schaarse capaciteit, ontoegankelijk gebied, het imperatief van neutraliteit en de veiligheid van het eigen personeel.

Nederland heeft er bij UNMISS op aangedrongen om, binnen de mogelijkheden en gegeven de beperkingen, maximaal invulling te geven aan het mandaat om burgers te beschermen. SRSG Johnson heeft in contacten met de Nederlandse overheid diverse malen bevestigd dat UNMISS een actieve houding zal aannemen en niet de fouten wil herhalen die UNMIS in het verleden heeft gemaakt. UNMISS heeft in dit verband overigens twee speciale organisatieonderdelen opgericht om de bescherming van vrouwen en kinderen systematischer aan te pakken. De inzet van UNMISS om invulling te geven aan het beschermingsmandaat is zowel militair als civiel. Contact met de lokale bevolking is essentieel om vertrouwen te wekken, de dialoog tussen bevolkingsgroepen te bevorderen en verzoening te stimuleren. In het civiele deel van UNMISS worden daartoe diverse ondersteuningsprogramma's opgezet en uitgevoerd. Met deze activiteiten en de zichtbare aanwezigheid van VN-troepen is het mogelijk om geweld of escalatie van geweld te voorkomen. De decentrale, geïntegreerde structuur die voor UNMISS is gekozen leent zich bij uitstek voor dit doel. Dit is ook één van de redenen waarom Nederland het inrichten van countysupport bases ondersteunt met EUR 4,6 mln. De Nederlandse regering heeft de overtuiging dat met een sterke veldpresentie van UNMISS de effectiviteit van de missie wordt verhoogd.

Het werkelijk gebruiken van geweld, waartoe UNMISS krachtens hoofdstuk VII van het VN-Handvest toe gemachtigd is, wordt gezien als een uiterste redmiddel, waarbij de eis van onpartijdigheid zwaar zal wegen en ook de eerder genoemde beperkingen gelden.

Resultaatmeting

In het mandaat wordt de SRSG tevens verzocht om een plan voor VN-brede steun aan vredesopbouw op te stellen. Consultaties over prioriteiten, benchmarks en indicatoren zijn gaande, onder andere met de Zuid-Sudanese overheid, VN-organisaties in Zuid-Sudan en de Wereldbank. De SGVN heeft in zijn rapportage aan de Veiligheidsraad aangekondigd dat een plan op zijn vroegst in zijn volgende rapportage in maart 2012 kan worden verwacht. Een weerslag van dit plan zal worden meegenomen in de jaarlijkse verslaglegging aan de Kamer. De interne VN-procedures voor result-based budgeting zijn op UNMISS van kracht. Missies moeten een eigen resultaatgericht budgettair raamwerk opstellen, waarin uitkomsten, indicatoren en outputs zijn opgenomen. Dat document wordt jaarlijks ter beoordeling voorgelegd aan de VN-lidstaten in de Algemene Vergadering van de VN via de Vijfde Commissie (Financiën).

Tot slot wordt, om de samenhang met andere VN-organisaties en -programma's te verbeteren, van elke VN-missie verwacht dat zij gezamenlijk een Integrated Strategic Framework uitwerken. Hierin worden meer algemene, strategische doelen gesteld en afspraken gemaakt over tijdlijnen en verantwoordelijkheden. Dit raamwerk is volgens UNMISS bijna voltooid. De SGVN evalueert op basis van deze documenten de vooruitgang en rapporteert eens in de vier maanden aan de VN-Veiligheidsraad. De VN-Veiligheidsraad heeft overigens erkend dat de situatie in Zuid-Sudan uiterst onvoorspelbaar is en dat UNMISS flexibel mag omgaan met doelen en resultaten.

Gender

In het mandaat van UNMISS is ruime aandacht gegeven aan gender-vraagstukken. Enkele voorbeelden uit resolutie 1996 zijn de expliciete opdracht om taken uit te voeren in verband met resolutie 1325, de opdracht aan de missie om participatie van vrouwen te bevorderen in onderhandelingen en besluitvorming, de opdracht tot het incorporeren

van gender deskundigheid in de eigen staf, deze eigen staf te trainen, en vrouwelijke «beschermingsadviseurs» te benoemen. De VN heeft hiervoor in de UNMISS-begroting specifieke middelen gereserveerd.

Nederlandse bijdrage

De Nederlandse personele bijdrage is integraal onderdeel van de VN-missie en zal worden ingezet volgens de taken en prioriteiten van UNMISS. UNPOL is onderdeel van het civiele deel van UNMISS en houdt zich bezig met de opbouw van het politieapparaat. Daarnaast houdt het civiele deel zich onder meer bezig met demobilisatie, re-integratie, mensenrechten en gender. Het militaire deel heeft als taak de Zuid-Sudanese regering te steunen bij het creëren en handhaven van een veilige en stabiele omgeving waarin de VN en andere organisaties kunnen werken. Bovendien kunnen de militairen van UNMISS worden ingezet om het overige personeel van UNMISS te beschermen.

De Nederlandse bijdrage richt zich vooral op civiele capaciteitsopbouw. De Nederlanders krijgen geen executieve taken. De Nederlandse bijdrage aan UNMISS is als volgt samengesteld:

1. Een bijdrage aan het civiele politiedeel UNPOL met vijftien marechaussees en vier civiele politiefunctionarissen op nog te bepalen locaties. Zij worden ingezet voor het adviseren, opleiden en begeleiden (monitoren) van de Zuid-Sudanese politie ten behoeve van algemene politietaken en specialismen, zoals onderzoekstechnieken, en wat betreft marechaussees ten behoeve van grensbewakings- en immigratietaken. Zij gaan adviseren en assisteren bij het ontwikkelen van strategische plannen, het ontwikkelen van operationele procedures en trainingsprogramma's, en zij begeleiden de implementatie hiervan. Daarnaast geven zij training-on-the-job en worden zij ingezet voor nader te bepalen projecten voor capaciteitsopbouw. Eén van de vier civiele politiefunctionarissen is aangeboden voor een staffunctie in UNPOL of voor de advisering van een state police commissioner.
2. Er is overleg met UNMISS over de mogelijkheid om twee tot drie civiele deskundigen, bijvoorbeeld op het gebied van rechtsstaatontwikkeling, te detacheren.
3. Zeven militaire stafofficieren in de hoofdkwartieren in Juba. Twee militairen worden geplaatst in het civiele hoofdkwartier van de missie en vijf in het daaraan ondergeschikte militaire Force Headquarters. Eén van deze militairen heeft de functie van juridisch adviseur. Hij zal optreden als Senior National Representative (SNR) en erop toezien dat de Nederlanders conform de Nederlandse richtlijnen optreden.
4. Twee military liaison officers (MLO's) op een nog te bepalen locatie. Zij onderhouden lokaal contacten met het Zuid-Sudanese leger ten behoeve van de informatiepositie van UNMISS.

De totale Nederlandse bijdrage bestaat uit maximaal dertig personen, op een totaal van zeventienduizend militairen, negenhonderd politiefunctionarissen en drieduizend civiel personeel. De missie is in opbouw en verwacht in de zomer van 2012 volledig operationeel te zijn. Er is op dit moment ongeveer vijftienvijftighonderd geüniformeerd personeel (militair en politie) ontplooid. Het aantal civiele medewerkers bedraagt nu ongeveer tweeduizend (internationale staf, lokale staf en vrijwilligers).

Beveiliging Nederlands personeel

UNMISS is verantwoordelijk voor de beveiliging van het eigen personeel. Deze beveiliging van locaties wordt uitgevoerd door het UN Department of Safety and Security, indien nodig aangevuld met eigen gewapende eenheden. De Nederlandse regering beoordeelt deze beveiliging mede gezien de geringe dreiging voor UNMISS als voldoende. UNMISS is ook

verantwoordelijk voor evacuatie van het personeel. De evacuatieplannen van de vorige missie UNMIS zijn hiervoor de basis en worden waar nodig geactualiseerd. De VN heeft gemeld over voldoende transportcapaciteit over de grond en via de lucht te beschikken om een evacuatie uit te voeren. In geval van acute nood kan bovendien de militaire capaciteit van UNMISS worden ingezet.

De Nederlanders zullen, zoals gebruikelijk in VN-operaties, niet gewapend optreden en ook niet deelnemen aan acties op het moment dat UNMISS geweld moet gebruiken voor de bescherming van de burgerbevolking. De VN heeft er voor gekozen personeel met niet-executieve taken ongewapend te laten optreden. Alleen voor de bescherming van het personeel en de bescherming van de burgerbevolking kunnen gewapende militairen worden ingezet, mocht UNMISS daartoe besluiten.

De dreiging voor het Nederlandse personeel tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden zal in beginsel beperkt zijn. Gezien a) deze beperkte dreiging voor UNMISS b) het non-executieve karakter van de functies die de Nederlanders vervullen en c) de bescherming van het Nederlandse personeel door gewapende VN-militairen acht de Nederlandse regering de ongewapende inzet van het Nederlandse UNMISS-personeel verantwoord. UNMISS volgt de veiligheidssituatie nauwgezet. Indien de dreiging toeneemt, kan UNMISS er voor kiezen de beveiliging te verhogen of de bewegingsvrijheid van het personeel te beperken. In het uiterste geval wordt tot evacuatie overgegaan. Ook de Nederlandse regering volgt de veiligheidssituatie doorlopend. De Nederlandse regering behoudt de mogelijkheid het Nederlandse personeel uit de missie terug te trekken.

In Zuid-Sudan geldt een verhoogd medisch risico, vanwege diverse tropische ziekten, terwijl de medische faciliteiten vaak ontoereikend zijn. UNMISS beschikt over eigen medische faciliteiten en de nodige transportcapaciteit om zieken en gewonden te kunnen vervoeren. De Nederlandse regering is voornemens extra aandacht te besteden aan de medische zorg en omstandigheden voor medewerkers op mogelijk moeilijk te bereiken locaties. Nederlands personeel wordt vooraf medisch onderzocht en in de voorbereiding wordt extra aandacht besteed aan medische risico's. Bovendien worden de militairen en civiele politiefunctionarissen voorzien van aanvullende medische middelen en verbinding apparatuur. Om de risico's verder te beperken heeft Nederland bij de VN een voorbehoud gemaakt voor de plaatsing van personeel. Nederlands personeel zal niet worden geplaatst op bases die een gevaar opleveren voor de gezondheid vanwege de afgelegen locatie of de primitieve leefomstandigheden. Bovendien worden altijd ten minste twee Nederlanders tegelijk op een locatie geplaatst.

Nederland: Geïntegreerde benadering in Zuid-Sudan

De Nederlandse inzet in Zuid-Sudan is gestoeld op een geïntegreerde benadering met veiligheid, politieke stabiliteit en ontwikkeling in hun onderlinge samenhang. De diplomatieke inzet is voornamelijk gericht op ondersteuning van de onderhandelingen tussen Noord en Zuid, gefaciliteerd door Mbeki. Verder volgt de Nederlandse inzet drie sporen. Ten eerste, het stabiliseren en de-escaleren van conflictsituaties. Vooral UNMISS (en de Nederlandse bijdrage daaraan) speelt op dit spoor een belangrijke rol. Ten tweede, het consolideren van de bereikte stabilisatie, door middel van het opbouwen van capaciteit in de veiligheidssector. Hier kan Nederland met het bilaterale OS-speerpunt «veiligheid en rechtsorde» (zie onder) een bijdrage leveren. Ook via UNMISS (o.a. de Nederlandse UNPOL) zullen hier een belangrijke bijdrage leveren. Ten derde, het voorkomen van terugval door het aanpakken van de onderliggende oorzaken, waarbij toegang tot natuurlijke hulpbronnen als water en land

vaak een rol spelen. Nederland kan op dit spoor vooral iets betekenen in het domein van voedselzekerheid en de watersector, de andere twee speerpunten in het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van Zuid-Sudan. In het kader van deze geïntegreerde benadering streeft de regering ernaar, waar mogelijk en in overleg met de VN-missie, Nederlands UNMISS personeel daar in te zetten waar ook bilaterale (ontwikkelings-)activiteiten worden ontplooid.

Voor het partnerland Zuid-Sudan heeft de Nederlandse ambassade in Juba in het najaar van 2011 een meerjarig strategisch plan opgesteld voor de periode 2012–2015. De doelstelling van dit plan is om via gerichte interventies de stabiliteit te versterken, de staatsopbouw te ondersteunen en de economische ontwikkeling te stimuleren. Nederland richt zich hierbij vooral op de drie speerpunten voedselzekerheid, waterbeheer en veiligheid en rechtsorde. De uitgangspunten voor deze interventies vormen de behoeften van de Zuid-Sudanese regering en de rol die andere internationale partners op deze terreinen vervullen. De komende maanden worden die doelstellingen in concrete programma's vertaald. Voor 2012 is in beginsel EUR 58 miljoen beschikbaar voor wederopbouwprogramma's. Met ondersteuning van NGO's en humanitaire hulp komt het totale budget dat in 2012 voor Zuid-Sudan beschikbaar is op EUR 75 miljoen.

In de drie speerpunten van het bilaterale programma zal gelijke behandeling van mannen en vrouwen volledig worden geïntegreerd, waarbij de rol van vrouwen in vredesopbouw en conflictbeheersing bijzondere aandacht krijgt. Ook nu is dat reeds het geval, onder andere via UNHCR, UNFPA en IOM.

Vooraf op het terrein van voedselzekerheid en waterbeheer wordt bezien op welke wijze Nederlandse kennisinstellingen en het bedrijfsleven kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling van Zuid-Sudan. Van 10 tot en met 13 oktober jl. vond op verzoek van de ambassade in Juba een handelsmissie naar Zuid-Sudan plaats. Aan deze missie, die werd geleid door Agnes van Ardenne, namen 22 Nederlandse bedrijven deel, waarvan de helft op het terrein van veeteelt en land- en tuinbouw. De missie was vooral bedoeld om Nederlandse bedrijven kennis te laten maken met de mogelijkheden in Zuid-Sudan. Een aantal bedrijven onderzoekt momenteel de mogelijkheid om gezamenlijk in de veeteelt- en zuivelsector te investeren in de vorm van voedselketenbeheer.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen