

Vergaderjaar 2012–2013

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 201

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2012

Graag bieden wij u hierbij, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, onze reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 16 november aangaande het artikel in Vrij Nederland over de *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS).

Daarbij doen wij tevens de toezegging gestand van de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens AO Sudan d.d. 5 juli jl. (Kamerstuk 22 831, nr. 82) betreffende een appreciatie van de doelstellingen (*benchmarks*) en de bijbehorende indicatoren in het VN rapport d.d. 26 juni jl. over UNMISS.

Artikel in Vrij Nederland bezien in een breder perspectief

Het kabinet onderschrijft de negatieve titel en toonzetting van het artikel in Vrij Nederland niet. Uit de beschikbare VN-rapporten, de terugkoppeling van het Nederlandse VN-personeel, de rapportages van Nederlandse posten en contacten met andere landen komt een genuanceerder beeld naar voren, waarop wij hieronder nader ingaan.

Recente ontwikkelingen in de verhouding tussen Sudan en Zuid-Sudan

Na ruim een jaar moeizaam onderhandelen, ondertekenden beide landen op 27 september jl. een omvangrijk samenwerkingsakkoord, met daarin onder meer afspraken over de instelling van een demilitariseerde zone in de grensregio, de hervatting van de olieproductie in Zuid-Sudan en de hervatting van de handel tussen beide landen. Helaas kon nog geen overeenstemming worden bereikt over de status van de regio Abyei en de betwiste gebieden.

Het samenwerkingsakkoord is een belangrijke stap voorwaarts. Het kabinet is echter bezorgd over de vertraging bij de implementatie van het

akkoord. Zo is er nog nauwelijks voortuitgang geboekt bij de instelling van de *Safe Demilitarised Border Zone* (SDBZ) en de ontplooiing van het *Joint Border Verification and Monitoring Mechanism* (JBVMM). Ook de hervatting van de olieproductie heeft om deze redenen vertraging opgelopen, wat zorgt voor spanning tussen beide landen.

Zuid-Sudan beschuldigt Sudan ervan verantwoordelijk te zijn voor de recente bombardementen in Northern Bahr el Ghazal ten zuiden van de grens met Sudan. Daar werden volgens mediaraapporten zeven mensen gedood en sloegen honderden mensen op de vlucht. Dit zorgt voor verder oplopende spanning tussen beide landen.

Beide partijen moeten worden aangespoord om het samenwerkingsakkoord zonder verdere vertraging te implementeren. Hierbij is, volgens het kabinet, een belangrijke rol weggelegd voor de Afrikaanse Unie (AU) en de VN Veiligheidsraad (VNVR). Daarnaast is het van belang om spoedig voortgang te boeken op de nog onopgeloste kwesties aangaande Abyei en de betwiste gebieden. De AU heeft de leiding in dit proces.

Veiligheidssituatie in Zuid-Sudan

De veiligheidssituatie in Zuid-Sudan laat een gemengd beeld zien. In de zuidelijke staten in Zuid-Sudan is het relatief veilig en zijn er weinig conflict gerelateerde incidenten. In de noordelijke staten is sprake van meer onveiligheid, al verschilt de aard hiervan per staat. Er zijn grofweg vier verschillende bronnen van onveiligheid te onderscheiden.

Ten eerste is de gespannen relatie met Sudan een bron van onveiligheid. Dit is vooral merkbaar in de grensregio. De instelling van een gedemilitariseerde grenszone zal verbetering moeten brengen op dit vlak.

Een tweede oorzaak voor onveiligheid is intertribaal geweld. Al eeuwenlang roven Zuid-Sudanese stammen elkaars vee, maar de aanvallen zijn de afgelopen jaren gewelddadiger geworden (o.a. door beschikbaarheid van kleine wapens) en zijn meer gericht op burgers, waaronder vrouwen en kinderen. Daartegenover staat dat het geweld tussen de verschillende gemeenschappen in Jonglei volgens de VN in de afgelopen periode (26 juni tot 23 oktober jl.) aanzienlijk is afgenomen. Het rapport van de SGVN van 8 november jl. legt hierbij een verband met het civiele ontwapeningsproces en een daaraan parallel lopend vredesproces op lokaal niveau. Hoewel beide processen worden geleid door de Zuid-Sudanese overheid, speelt UNMISS een actieve en ondersteunende rol. Daarbij gaat het onder meer om de monitoring van de gedragingen van de SPLA jegens burgers. De komende tijd zal moeten uitwijzen of de afname van geweld beklijft.

Milities die zich verzetten tegen het gezag van de Zuid-Sudanese regering en het leger zijn een derde bron van onveiligheid. Deze groeperingen zijn vooral actief in de staten Jonglei en Upper Nile. Zuid-Sudan stelt dat een aantal van deze milities steun zou ontvangen van Sudan. Dit blijkt lastig te bewijzen. De regering heeft gewapende groepen de mogelijkheid tot amnestie en re-integratie in het leger geboden. De afgelopen jaren is slechts een beperkt aantal milities op dit aanbod ingegaan.

Een vierde bron van onveiligheid is het geweld tegen burgers, gepleegd door het Zuid-Sudanese leger en politie tijdens veiligheidsoperaties. Een voorbeeld hiervan zijn de mensenrechtenschendingen die zijn begaan tijdens de ontwapeningscampagne in Jonglei en waaraan in de Kamerbrief van 11 oktober 2012 aandacht is besteed. Capaciteitsopbouw van de Zuid-Sudanese veiligheidsdiensten (o.a. door training op het gebied van

mensenrechten door UNMISS) en de verdere opbouw van een functionerende rechtsstaat zullen deze vorm van onveiligheid op termijn moeten indammen.

Nederlandse inzet in Zuid-Sudan

Geïntegreerde inzet in Zuid-Sudan

De Nederlandse inzet in Zuid-Sudan kent een geïntegreerde benadering, waarbij tegelijkertijd wordt ingezet op drie sporen:

1. Stabilisatie en de-escalatie via UNMISS.
2. Capaciteitsopbouw via UNMISS en bilateraal programma.
3. Wederopbouw en lange-termijn preventie via bilateraal programma.

UNMISS

Nederland draagt 30 militairen, politietrainers en civiele experts bij aan UNMISS.¹ De militairen en politiefunctionarissen die werkzaam zijn voor de *United Nations Police* (UNPOL) adviseren, coachen en instrueren lokale politieagenten bij de uitvoering van hun civiele politietaken.

De civiele experts leveren een bijdrage aan de advisering ten aanzien van bescherming burgerbevolking en aan het verbeteren van de omstandigheden in de Zuid-Sudanese gevangenissen, inclusief het opstellen van de bijbehorende wetgeving.

Bilateraal programma

De Nederlandse bijdrage aan UNMISS sluit nauw aan bij het bilaterale programma waarbij sterk wordt ingezet op het gebied van veiligheid en rechtsorde, één van de speerpunten van het OS beleid. Via de ambassade in Juba worden diverse activiteiten ondersteund die zijn gericht op de totstandkoming van een toegankelijk, onpartijdig en professioneel politieapparaat, de versterking van het justitieel apparaat, de versterking van de media en onafhankelijke informatievoorziening aan de bevolking, de hervorming en de capaciteitsopbouw van de overheid m.b.t. *public finance management* (PFM), en de versterking van transparantie en verantwoording. Uit centrale middelen wordt EUR 20.000.000 ingezet voor ondersteuning van het maatschappelijk middenveld en internationale NGO's gericht op versterking van de rechtstaat en het creëren van stabiliteit en veiligheid. Naast versterking van veiligheid en rechtsorde wordt ingezet op de speerpunten water en voedselzekerheid.

Veiligheid Nederlandse deelnemers UNMISS

UNMISS opereert onder moeilijke omstandigheden. Interne en externe veiligheidsrisico's worden voortdurend afgewogen. Ook het Ministerie van Defensie houdt de veiligheidssituatie nauwgezet in de gaten en kan, indien nodig, Nederlands personeel terugtrekken.

Ten behoeve van medische noodgevallen staan op vijf locaties dag en nacht helikopters gereed voor evacuatie. Hiermee acht het Ministerie van Defensie de veiligheid en het welzijn van de Nederlandse deelnemers voldoende gewaarborgd.

¹ Zie ook de Kamerbrief van 30 september 2011 aangaande de Nederlandse bijdrage aan United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)

Voortgang ontplooiing UNMISS

Voor UNMISS is voorzien in 769 internationale stafleden, 1369 nationale stafleden en 345 VN vrijwilligers. Op 1 oktober jl. was respectievelijk 24, 16 en 38 procent van de functies niet gevuld. Met betrekking tot de militaire component geeft het mandaat ruimte voor 7000 militairen. Op 1 oktober jl. bestond de militaire component uit 6659 militairen. De politiecomponent omvatte op diezelfde datum 58 procent van de door het mandaat geautoriseerde 900 agenten.

UNMISS heeft een sterke decentrale oriëntatie en streeft naar de realisatie van 35 veldkantoren (*county support bases*, CSB's). Er is enige vertraging ontstaan wegens logistieke problemen en beperkte opbouwcapaciteit, waardoor er tot dusver 13 CSB's zijn ingericht. Aangezien de oorspronkelijke termijn van drie jaar voor de verwezenlijking van de 35 CSB's vanwege de vertraging niet haalbaar is gebleken, is deze verhoogd naar vijf jaar. NL draagt met EUR 4.600.000 bij aan de opzet van de CBS's, ondersteunend aan de personele inzet via UNMISS.²

Effectiviteit UNMISS

Doelstellingen en indicatoren voor resultaatmeting

De VN heeft, in nauw overleg met de Zuid-Sudanese autoriteiten, vijf doelstellingen (*benchmarks*) opgesteld ter meting van de voortgang van UNMISS (rapport SGVN d.d. 26 juni jl.). Deze doelstellingen berusten op de doelstellingen uit het *South-Sudan Development Plan* dat is opgesteld door de Zuid-Sudanese autoriteiten. De doelstellingen betreffen door de Zuid-Sudanese overheid te behalen resultaten, met ondersteuning, training en monitoring door UNMISS. Per doelstelling zijn gedetailleerde indicatoren opgesteld. Deze doelstellingen zijn:

1. De Republiek van Zuid-Sudan heeft capaciteit ontwikkeld voor de effectieve preventie en oplossing van conflicten en neemt haar verantwoordelijkheid in de bescherming van de burgerbevolking.
2. De Republiek van Zuid-Sudan heeft de fundering gelegd voor een effectieve en democratische overheid op nationaal en lokaal niveau.
3. De instituties van de Republiek van Zuid-Sudan gericht op veiligheid en rechtsorde beschikken over de capaciteit de openbare orde te handhaven en toegang tot het rechtssysteem te waarborgen.
4. De Republiek van Zuid-Sudan monitort en voorkomt mensenrechten schendingen.
5. De Republiek van Zuid-Sudan heeft een fundering gelegd voor een duurzame ontwikkeling van het land.

Het kabinet verwelkomt het formuleren van concrete doelstellingen en gedetailleerde indicatoren door de VN, waarmee het meten van effect mogelijk wordt gemaakt. Gezien het mandaat van UNMISS, de ondersteuning van de Zuid-Sudanese overheid, zijn de doelstellingen en de indicatoren gericht op resultaten die de Zuid-Sudanese overheid moet behalen. Dit weerspiegelt *local ownership* en duurzame resultaten. De vraag in hoeverre de activiteiten van UNMISS bijdragen aan het behalen van de doelstellingen door de Zuid-Sudanese overheid is hierdoor moeilijk te beantwoorden. Aldus is het meten van de effectiviteit van en het behalen van doelstellingen door UNMISS een lastige exercitie. Het kabinet hecht evenwel belang aan het in kaart brengen van de effectiviteit van de missie zelf en zal zowel UNMISS als het VN *Department of Peace*

² Zie ook de Kamerbrief van 30 september 2011 aangaande de Nederlandse bijdrage aan United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)

Keeping Operations (DPKO) via New York en Juba hierop blijven aanspreken.

Bevindingen voortgangsrapportage SGVN

Het meest recente rapport van de SGVN d.d. 8 november jl. is opgesteld langs de lijnen van bovengenoemde vijf doelstellingen. Hoewel een aantal positieve ontwikkelingen wordt beschreven, staat daar een aantal uitdagingen voor zowel de Zuid-Sudanese overheid als UNMISS tegenover:

- Hoewel er een daling van grootschalig geweld en burgerslachtoffers heeft plaatsgevonden, is de kans op hernieuwde escalatie groot. Zo zorgen onbeslechte geschillen tussen Sudan en Zuid-Sudan voor een gespannen relatie en ondermijnen de gewelddadige activiteiten van gewapende groeperingen de reeds geboekte vooruitgang.
- De capaciteit van nationale instituties dient te worden vergroot, ten einde een stevige basis voor het democratische proces te scheppen en snellere implementatie van wetgeving te realiseren. Nationale instituties moeten een grotere verantwoordelijkheid nemen in de bescherming van burgers, het respecteren en garanderen van mensenrechten en bestrijden van corruptie. Zodoende wordt het vertrouwen van de burgers in de overheid vergroot.
- Zuid-Sudan heeft door de stopzetting van de olieproductie te maken met een aanzienlijk begrotingstekort, waardoor de economische ontwikkeling en stabiliteit onder druk kunnen komen te staan. Daarbij kampt Zuid-Sudan met een hoge werkloosheid, vooral onder jongeren en gedemobiliseerde militairen.
- Tenslotte is er de uitdaging van de implementatie van het Samenwerkingsakkoord tussen Sudan en Zuid-Sudan en het oplossen van de nog uitstaande geschillen omtrent Abyei en de betwiste gebieden.

Het rapport beschrijft ook een aantal positieve ontwikkelingen in Zuid-Sudan:

- Parlementen op zowel nationaal als lokaal niveau blijken in staat te zijn een geloofwaardig en open debat te voeren over kwesties van algemeen belang en daarmee hun controlerende functie op de regering uit te kunnen oefenen. Ook de Algemene Rekenkamer van Zuid-Sudan blijkt in staat zijn taak op een correcte en professionele manier uit te voeren.
- De Zuid-Sudanese overheid ontwikkelt een nationale veiligheidsstrategie.
- De Zuid-Sudanese overheid leidt een proces in Jonglei om op verschillende niveaus mechanismen voor conflict oplossing te ontwikkelen, waarbij civiele actoren nauw worden betrokken.
- Het parlement heeft in de afgelopen periode 11 nieuwe wetten aangenomen, waaronder wetgeving op het gebied van belasting, communicatie, financiële criminaliteit, conflictoplossing, anti-corruptie en onderwijs.
- De Zuid-Sudanese overheid zet in op meer coherentie tussen verschillende instituties om toegang tot het rechtssysteem te verbeteren en de rechten van verdachten te waarborgen; de Zuid-Sudanese overheid heeft daartoe een forum opgericht waarin alle instituties in de strafrechtelijke keten zijn verenigd.
- Het parlement heeft bezuinigingsmaatregelen goedgekeurd, gericht op een vermindering van netto uitgaven met 34% voor 2012-2013, waarbij de controle op uitgaven is versterkt.
- De Zuid-Sudanese overheid vermindert de afhankelijkheid van inkomsten uit olie. Opbrengsten uit andere nationale bronnen, zoals belastinginkomsten, zijn bijna verdubbeld.

Bescherming burgers

Het rapport van de SGVN besteedt veel aandacht aan de voortgang op het gebied van de bescherming van burgers (*protection of civilians*). De Zuid-Sudanese overheid is primair verantwoordelijk voor de bescherming van haar burgers en het indammen van het geweld. UNMISS ondersteunt de Zuid-Sudanese autoriteiten daarin. De samenwerking met de SPLA verloopt redelijk, het door UNMISS monitoren van de SPLA met het oog op respect voor mensenrechten blijft evenwel nodig.

In vergelijking met dezelfde periode vorig jaar is er volgens het rapport van de SGVN sprake van een afname van grootschalig geweld en van het aantal burgerslachtoffers. De acties van UNMISS op het gebied van burgerbescherming hebben hier aan bijgedragen. Zo ondersteunde de missie de Zuid-Sudanese overheid en het maatschappelijk middenveld gedurende de afgelopen periode bij verzoening en conflictoplossing op lokaal niveau om daarmee meer burgerslachtoffers te voorkomen. Daarnaast heeft UNMISS het Zuid-Sudanese leger tijdens de ontwapeningscampagne gewezen op meldingen van ongedisciplineerd gedrag door Zuid-Sudanese militairen. Bovendien heeft UNMISS noodplannen ontwikkeld om burgers beter te beschermen op kwetsbare locaties die het doelwit zijn van aanvallen van rebellen van David Yau Yau. Via het DPKO is vernomen dat kleine groepen burgers reeds enkele malen tijdelijk hun toevlucht hebben gezocht tot de UNMISS kampen in Jonglei.

De SGVN waarschuwt overigens dat – ondanks de afname van grootschalig geweld gedurende de afgelopen periode – de kans op nieuwe geweldsuitbarstingen, met name in Jonglei, nog steeds groot is.

Tenslotte

UNMISS opereert in een moeilijke omgeving die wordt gekenmerkt door vele uitdagingen: zwakke overheidsinstellingen, het vrijwel ontbreken van infrastructuur, een uiterst wankel economie, diep gewortelde tribale conflicten en de allesoverheersende spanning met Sudan. Juist in deze bijzonder moeilijke omstandigheden vindt UNMISS haar bestaansrecht.

De uitgangspunten van UNMISS zijn duidelijk. De ondersteuning van de Zuid-Sudanese autoriteiten staat centraal. De doelstellingen van UNMISS omvatten training, monitoring en ondersteuning van de autoriteiten. De keuze voor capaciteitsopbouw, in plaats van het leveren van vervangende capaciteit door de VN, is erop gericht om eigenaarschap en duurzaamheid van de resultaten te bewerkstelligen. Tegelijkertijd beperkt een dergelijke ondersteunende rol de mate van invloed die UNMISS kan uitoefenen in Zuid-Sudan. Resultaten zijn vaak niet direct en op elk niveau zichtbaar en zijn lastig toe te rekenen aan de verschillende actoren. Bijkomende praktische beperkingen, waaronder beperkte capaciteit en de veiligheid van het eigen personeel, bemoeilijken het functioneren van UNMISS.

Het kost tijd om in Zuid Sudan, een fragiele staat en één van de minst ontwikkelde landen ter wereld, met een lange geschiedenis van conflict, een functionerende rechtsstaat op te bouwen.

Het rapport van de SGVN van 8 november jl. schetst een genuanceerd beeld met uitdagingen enerzijds en positieve ontwikkelingen anderzijds. Het kabinet onderschrijft de conclusies van het SGVN rapport. Het artikel in Vrij Nederland dient in deze bredere context te worden geplaatst. Het kabinet is zich bewust van de grote uitdagingen waarvoor UNMISS in haar functioneren staat en houdt daarbij rekening met de complexe omstandigheden waaronder UNMISS opereert. Dat neemt niet weg dat

Nederland haar verantwoordelijkheid blijft nemen voor de verbetering van de veiligheid in Zuid-Sudan door de geïntegreerde inzet van middelen en personeel op het gebied van veiligheid en rechtsorde enerzijds en een bijdrage aan UNMISS anderzijds.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De minister van Defensie,
J.A. Hennis Plasschaert