

Vergaderjaar 2013–2014

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2013

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 5 december 2013 inzake het toenemende sektarische karakter van het conflict in Syrië en de internationale reactie hierop.

Het schrijnende conflict in Syrië bereikte op 9 december jl. zijn duizendste dag. Wat begon als een vreedzaam protest is uitgegroeid tot een burgeroorlog met kenmerken van een proxyoorlog waarin conflicterende (geo)politieke belangen hebben geleid tot verscherpte sektarische verhoudingen, binnen en buiten Syrië. De revolutie begon echter als een roep om politieke vrijheden en economische kansen. Hoewel de sektarische dimensie van het conflict anno 2013 niet te ontkennen is, doet het de Syriërs die strijden voor een waardig en vrij bestaan tekort om het conflict af te schilderen als een strijd tussen botsende geloofsgemeenschappen. Syrië is van oorsprong een mozaïek van religies en culturen, dat geldt als een bakermat van de christelijke beschaving en tegelijkertijd een rijke islamitische traditie kent. Soennieten, sjiieten, alawieten, christenen, Koerden en druzen leven al eeuwenlang samen op het grondgebied van het huidige Syrië.

Sektarische verhoudingen in de Syrische samenleving: voor en na uitbraak van het conflict

Toen de Ba'ath-partij in 1963 in Syrië aan de macht kwam werd religie geweerd uit het publieke domein. Religie en etniciteit werden ondergeschikt gemaakt aan de socialistische ideologie van de partij. Het regime van president Hafez al-Assad (vanaf 1971) kon als minderheidsgroepering de macht consolideren door een ingenieus systeem van «verdeel en heers» te creëren. Religieuze leiders werd het zwijgen opgelegd. Leden van de soennitische gemeenschap werden op strategische maar controleerbare posities neergezet, terwijl formele en informele veiligheids-

diensten de machtsverhoudingen zorgvuldig bewaakten. Alle tegengelingen werden gewelddadig onderdrukt, met als meest beruchte voorbeeld het bloedbad van Hama in 1982. In reactie op verzet tegen het regime door soennitische Moslimbroeders richtte het regime in Hama een slachting aan onder naar schatting tienduizenden soennieten.

In de laatste twintig jaar trachtte het regime een beeld te schetsen van Syrië als toonbeeld van religieuze tolerantie. Het gegeven dat minderheidsgroepen als christenen, Koerden en druzen – binnen gegeven kaders – vrij naast de soennitische meerderheid konden leven, verzekerde het alawitische regime van de steun van deze groepen. Hoewel machtspolitieke en economische posities grotendeels langs sektarische scheidslijnen verdeeld waren, bestond er een beeld van relatieve religieuze harmonie.

Toen de Syrische revolutie in 2011 begon was sektarische of religieus georiënteerde retoriek dan ook niet direct aan de orde. De vreedzame protesten richtten zich, geïnspireerd door de opstanden in andere Arabische landen, tegen het gebrek aan politieke vrijheden en economische kansen. De basis van de revolutie vormde de in september 2000 (de zogenaamde Damascus Spring) gepubliceerde Verklaring waarin 99 intellectuelen een oproep deden aan Bashar al-Assad om een einde te maken aan de permanent van kracht zijnde noodtoestand, om vrijlating van politieke gevangenen en om vrijheid van meningsuiting en vergadering. Onder de oppervlakte verscholen sektarische breuklijnen speelden geen uitgesproken rol.

De veiligheidsdiensten van Assad en de zijnen wisten zich in de begin dagen van de opstand geen raad met de protesten. Uit onvermogen de vermeende leiders van de opstand te identificeren, werden de niets ontziende pogingen om de protesten de kop in te drukken gericht tegen leden van de soennitische gemeenschap. Dat vormde een eerste katalysator van verscherpte sektarische breuklijnen. Gedurende het conflict bekwaamde het Assad-regime zich verder in het openlijk en bewust op scherp zetten van de sektarische verhoudingen binnen (en bijgevolg buiten) Syrië. Soennitische Syriërs werden gericht doelwit van geweld, culminerend in slachtpartijen in Houla en Bayda. Demonstranten werden systematisch afgeschilderd als terroristen die het op christenen en alawieten gemunt hadden.

Door op deze manier sektarisch geweld aan te wakkeren kon Assad zich portretteren als beschermer van minderheidsgroeperingen, om zich dientengevolge van hun steun te verzekeren. Oppositiegroepen hebben geclaimd dat het regime bewust extremistische moslims heeft vrijgelaten uit gevangenschappen om met hun daden de revolutie in diskrediet te brengen. De perceptie dat er een relatie bestaat tussen de vrijlating van militante islamitische gevangenen door het Assad-regime en het ontstaan van extremistische groeperingen is wijd verbreid en wordt bevestigd vanuit bondgenootschappelijke bronnen.

Regionale invalshoek, buitenlandse strijders en radicalisering

De regionale dimensie die het conflict in Syrië kenmerkt is onlosmakelijk verbonden met de sektarische dimensie. Tegen de achtergrond van het conflict is een regionale machtsstrijd gaande tussen het (sjiitische) regime in Iran en (soennitische) partijen in de Golf, zoals Saoedi-Arabië en Qatar. Zij hebben binnen Syrië grond gevonden om hun geopolitieke strijd om regionale dominantie uit te vechten. De Iraniërs steunen op verschillende manieren Assad c.s., en zijn nauw gelieerd met het Libanese Hezbollah, dat meevecht met het regime. Partijen uit de Golf steunen op grote schaal soennitische strijdgroepen. Beide partijen gebruiken sektarische retoriek

om de achterban te mobiliseren in het gevecht tegen de «ideologische» tegenstander. Zo raken geopolitiek en sektarische identiteit met elkaar verweven.

De aanzuigende werking van het conflict op buitenlandse strijders beperkt zich niet tot door partijen in buurlanden gemobiliseerde soennieten en sjiïeten. Extremistische buitenlandse strijders die eerder in Irak, Afghanistan, Tsjetsjenië of Libië streden, vechten zij aan zij met radicale Syriërs en winnen terrein binnen gebieden in Syrië buiten rechtstreekse controle van het regime. De bekendste van deze groepen zijn de aan Al-Qaeda gelieerde Islamitische Staat van Irak en Syrië (ISIS) en Jabhat al-Nusra. Hun militaire opmars is vaak het gevolg van betere organisatie, financiering en bewapening, ten opzichte van Syrisch geleide gematigde strijdgroepen. Het zijn deze extremistische groepen die regelmatig in verband worden gebracht met doelgericht geweld tegen minderheids-groeperingen, zoals in alawitische dorpen in Latakia en in de christelijke dorpen Sadad en Maaloula.

Het kabinet maakt zich ernstige zorgen over deze en andere berichten. In de dorpen bij Latakia was duidelijk sprake van sektarisch geweld: de betrokken bendes gaven openlijk aan dat zij alle alawieten beschouwen als handlangers van het regime. Op dit moment kan niet worden bevestigd dat geweld tegen christenen in de plaatsen Sadad en Maaloula zonder meer sektarisch gemotiveerd was. Het kabinet acht het aanneemelijk dat door strijders in beide plaatsen in beginsel strategische doeleinden na werden gestreefd. Het is een uitermate zorgwekkend aspect van de strijd in Syrië dat deze wordt gevoerd op een manier waarbij op grote schaal burgerslachtoffers vallen en religieuze plaatsen worden geschonden, als onderdeel van sektarische vijandbeelden. Het regime heeft daarbij van meet af aan de toon gezet en veruit de meeste slachtoffers onder de burgerbevolking veroorzaakt.

Hoewel de toenemende invloed van extremistische groepen een evident en buitengewoon zorgwekkend aspect van de oorlog in Syrië is, zou het een vertekend beeld geven de Syrische revolutie tegen de repressie van het regime hiertoe te reduceren. Met name ISIS lijkt hoofdzakelijk te bestaan uit strijders van buiten Syrië, die vechten voor een ander doel dan het gros van de gewapende oppositiegroepen, te weten een transnationaal islamitisch kalifaat. Er doen berichten de ronde van extremistische groepen die in de gebieden waar zij dominant zijn, hun gezag en regels met geweld aan burgers die er andere leefwijzen op na houden trachten op te leggen. De reputatie van deze buitenlandse strijders onder de Syrische bevolking is over het algemeen slecht. Wel is het zo dat de groepen vanwege hun militaire successen aantrekkingskracht hebben op sommige strijders en dat er gezien de gemeenschappelijke vijand gelegenheidscoalities met sommige onderdelen van deze groepen worden aangegaan. Evenzo vaak echter, raken Syrische oppositiegroepen slaags met buitenlandse extremisten, in de strijd om lokaal gezag over gebieden die niet langer onder controle van het regime staan.

Een relatief nieuwe ontwikkeling is de geïntensiverde samenwerking tussen Syrische gewapende rebellengroepen van radicaal islamitische signatuur. Het Islamitische Front, dat naar schatting bestaat uit maximaal 45.000 strijders, is het meest dominante samenwerkingsverband. De groepering zegt te strijden voor een op sharia-wetgeving gebaseerd Syrië en bezigt daarbij sektarische retoriek, die zich niet laat verenigen met een tolerant, multi-confessioneel Syrië waarin de grondrechten van alle religies en groepen zijn verzekerd. Het is in deze fase moeilijk te zeggen wat dit betekent voor de toekomstige verhoudingen in Syrië, inclusief de rechten van de soennitische meerderheid.

Enerzijds is er de ogenschijnlijke toename van geradicaliseerde strijders, groei van hun invloed en sektarische retoriek. Anderzijds is het niet ondenkbaar dat de aantrekkingskracht van groepen *hardliners* vooral gelegen is in hun effectiviteit op het slagveld en de mate waarin zij over gevechtsmiddelen beschikken. Het gebruik van harde onverdraagzame retoriek wordt door sommige analytici beschouwd als een pragmatische manier om fondsen uit de Golf aan te trekken. Om een werkbaar beeld te krijgen is het van belang gradaties en verschillen in het oog te houden wanneer wordt gesproken over groepen in termen van islamitisch extremisme en radicalisme. Zo wordt het Islamitische Front door veel Syriërs bijvoorbeeld gezien als partij die tegenwicht aan Al-Qaeda gerelateerde groepen zoals ISIS en Al-Nusra kan bieden en kan voorkomen dat meer Syriërs zich bij deze groepen aansluiten.

Vanuit zijn primaire doelstelling om aan de macht te blijven, met inzet van de instrumenten van grootschalig geweld en onderdrukking, weet het regime van president Assad zijn voordeel te doen met bovenstaande ontwikkelingen. Het sluit aan op de vanaf het begin van het conflict gebezigde betooglijn dat de Syrische oppositie uit louter terroristen bestaat, met alle gevolgen van dien voor de nationale en internationale beeldvorming van de Syrische oppositie. Daarnaast voedt de ontwikkeling het gevoel van gematigde of neutrale Syriërs dat zij te kiezen hebben tussen twee kwaden: aan de ene kant is er het bekende kwaad van het regime, aan de andere kant het onbekende kwaad van de extremisten. Deze tactiek van aanzetten tot verscherpte sektarische tegenstellingen blijkt effectief. Daarbij wordt het Assad-regime geholpen door de verdeeldheid en machteloosheid van de oppositie, en het onvermogen tot dusverre om een inclusief, en ook militair effectief gematigd alternatief in het leven te roepen.

Het staat vast dat de sektarische dimensie van het Syrische conflict anno 2013 een steeds meer op de voorgrond tredend verschijnsel is. De harde en uitzichtloze strijd tussen voor- en tegenstanders van het regime van president Assad heeft geleid tot steeds scherpere sektarische tegenstellingen. De onder de oppervlakte verscholen religieuze, culturele en etnische breuklijnen binnen Syrië zijn een rijke voedingsbodem voor aangewakkerd sektarisme gebleken. Evenwel ligt sektarisme niet ten grondslag aan het conflict, maar wordt het actief aangewakkerd om politieke redenen. De gevolgen daarvan, als onderdeel van de bredere Arabische conjunctuur in de regio, zijn in Syrië verwoestender dan waar dan ook in de afgelopen periode.

Internationale reactie

De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties Navi Pillay heeft herhaaldelijk en nadrukkelijk stelling genomen tegen het aanwakkeren van sektarisme, en het geweld tegen burgers door alle strijdende partijen. De onderzoekscommissie van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, die onderzoek doet naar mensenrechtenschendingen in Syrië, besteedt in haar rapportage veel aandacht aan sektarisme en geweld tegen minderheden. De commissie stelt in haar laatste rapportage dat sektarisme misbruikt wordt voor politieke doeleinden, en roept alle partijen op af te zien van het gebruik van sektarische retoriek. EU Hoge Vertegenwoordiger Ashton heeft het regime in eerdere statements verantwoordelijk gehouden voor het aanwakkeren van sektarisch geweld.

De ruimte die Nederland heeft om invloed uit te oefenen op de sektarische dimensie van het conflict in Syrië is beperkt. Via kleinschalige projecten tracht het kabinet sektarische spanningen binnen Syrië tegen te gaan.

Bijvoorbeeld door te investeren in vrije media en evenwichtige berichtgeving, en door wederzijds begrip tussen gemeenschappen te bevorderen. Partnerlanden ontplooiën vergelijkbare activiteiten. Op politiek niveau steunt het kabinet het werk van de onderzoekscommissie van de VN Mensenrechtenraad. Het werk van de commissie wordt bemoeilijkt doordat haar structureel de toegang tot Syrië wordt ontzegd. Het kabinet dringt daarom voortdurend aan op toegang van de commissie tot Syrië. Voorts onderschrijft het kabinet de verschillende resoluties van de VN Veiligheidsraad waarin het belang van respect voor humanitair recht en mensenrechten, en in het bijzonder de positie van minderheden, is opgenomen. Dit belang benadrukt het kabinet in alle contacten ter zake met internationale partners, maatschappelijke organisaties en de gematigde oppositie.

Het kabinet veroordeelt alle geweld tegen burgers, ongeacht hun etnische of religieuze achtergrond, en acht het van belang dat personen die zich schuldig hebben gemaakt aan schendingen van de mensenrechten, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, ongeacht de groep waartoe zij behoren, verantwoording afleggen voor hun daden. Het kabinet pleit daarom voor doorverwijzing van de situatie in Syrië naar het Internationaal Strafhof. Daarnaast steunt het kabinet organisaties die zich bezighouden met het documenteren van mensenrechtenschendingen in Syrië.

De Nederlandse inzet is er voorts op gericht om het uitreizen van Europese strijders naar Syrië te beperken. Hiertoe voert het kabinet nauw overleg met internationale en Europese partners, en steunt het kabinet het Global Counter Terrorism Forum, een initiatief van een groep landen om terrorismebestrijding binnen de rechtstaat te bevorderen en daarmee jihadreizigers tegen te gaan.

De door een groot deel van de internationale gemeenschap erkende Syrische Oppositie Coalitie (SOC) bestaat uit een breed palet aan etnische en religieuze groeperingen. Binnen hun gelederen bevinden zich christenen, alawieten, soennieten en Koerden. Gedurende het conflict in Syrië heeft de SOC de noodzaak van een pluralistisch en democratisch Syrië voortdurend onderkend. Het kabinet acht het hoopgevend dat Syriërs van uiteenlopende achtergronden in gesprekken met Nederlandse vertegenwoordigers hebben benadrukt dat minderheden, waaronder christenen, een essentieel onderdeel zijn van Syrië. Gedurende de onderhandelingstraining die leden van de Syrische Oppositie Coalitie in de eerste week van december op uitnodiging van het kabinet volgden, werd het belang dat het kabinet hecht aan een inclusief Syrië andermaal benadrukt.

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