

Vergaderjaar 2007–2008

**29 521**

## **Nederlandse deelname aan vredesmissies**

**Nr. 65**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2008

Hierbij informeren wij u, conform artikel 100 lid 1 van de Grondwet en aan de hand van het Toetsingskader 2001, over het besluit van de regering om de Nederlandse personele bijdrage aan de VN-vredesmissie in Sudan (UNMIS) van vijftien militaire waarnemers, vijftien politiefunctionarissen en enkele staffunctionarissen, met één jaar voort te zetten. Tevens informeren wij u over de in dit kader relevante ontwikkelingen.

Op 13 april 2007 heeft de regering besloten de Nederlandse personele bijdrage aan de VN-vredesmissie in Sudan (UNMIS) voor een periode van één jaar te verlengen (Kamerstuk 29 237, nr. 58). Het mandaat van UNMIS wordt halfjaarlijks verlengd en staat voor 29 april 2008 op de agenda van de VN-Veiligheidsraad.

De Nederlandse politie bijdrage aan UNMIS bestaat uit vier civiele politiefunctionarissen en elf marechaussees. De politiefunctionarissen zijn in januari 2007 met hun werkzaamheden begonnen en staan onder arbeidsrechtelijk gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **Het besluit tot voortzetting van de deelneming**

De UNMIS-missie is op 24 maart 2005 van start gegaan en heeft als belangrijkste taak toe te zien op de naleving van het vredesakkoord tussen Noord- en Zuid-Sudan, de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). De naleving van dit vredesakkoord is essentieel voor de bevordering van duurzame veiligheid en stabiliteit, alsmede voor succesvolle wederopbouw.

De CPA heeft geleid tot stabilisering van de Noord-Zuid relatie en belangrijke vorderingen op het terrein van opbouw. Er dient echter snellere vooruitgang geboekt te worden. Dit komt onder andere doordat de situatie in

Darfur de Sudanese politieke aandacht voor de CPA heeft overschaduwd. Aangezien de vrede en stabiliteit in Zuid- en Noord-Sudan van cruciaal belang is en tevens essentieel is voor de stabiliteit in de overige regio's van het land en de buurlanden, is het van belang UNMIS te blijven steunen. Dit past in het Nederlands beleid ten aanzien van Sudan, dat een geïntegreerd aanpak van de Noord-Zuid problematiek in Sudan voorstaat.

De VN wenst continuering van de Nederlandse personele bijdrage aan UNMIS, die gewaardeerd wordt omwille van zijn goede kwaliteit. In het licht van het bovenstaande heeft de regering besloten de Nederlandse bijdrage aan UNMIS van vijftien militaire waarnemers, vijftien politiefunctionarissen en enkele stafofficieren te verlengen voor een periode van één jaar tot 13 april 2009.

### **Politieke aspecten**

#### *Comprehensive Peace Agreement (CPA)*

De basis voor succesvolle implementatie van de CPA zou vertrouwen tussen de twee betrokken partijen, de *National Congress Party* (NCP) en de *Sudanese Peoples Liberation Movement* (SPLM), moeten zijn. De gebeurtenissen van de afgelopen maanden illustreren dat het hier nog aan schort. Zo leidde frustratie over gebrekkige implementatie van de CPA ertoe dat de SPLM zich op 11 oktober 2007 tijdelijk terugtrok uit de regering van Nationale Eenheid. Deze impasse werd opgeheven nadat de twee partijen overeenstemming hebben bereikt over verdere implementatie van een aantal strategische onderdelen van de CPA, waaronder de terugtrekking van de Sudanese strijdkrachten uit Zuid-Sudan en de overdracht van de beveiliging van de olievelden rond Abyei aan geïntegreerde legerheden uit Noorden Zuid-Sudan, de *Joint Integrated Units* (JIUs). De SPLM keerde vervolgens op 27 december 2007 terug in de regering van Nationale Eenheid en op 9 januari jl. hebben beide partijen tijdens de viering van het driejarig bestaan van de CPA het belang van de bereikte overeenstemming benadrukt. De terugtrekking van de Sudanese strijdkrachten en de overdracht van de beveiliging van de olievelden aan de JIUs zijn inmiddels voor het grootste gedeelte gerealiseerd.

Er moet nog een aantal horden worden genomen voordat de volledige implementatie van de CPA een feit is. Zo dienen president Bashir en vice-president Salva Kiir spoedig tot een vergelijk te komen over de instelling van een interim-bestuur voor Abyei, de grensafbakening in dit gebied en de verdeling van inkomsten uit de olie. De afgelopen maanden zijn de spanningen in dit gebied aanzienlijk opgelopen. UNMIS speelde en speelt een belangrijke rol ten aanzien van het bevorderen van stabiliteit in Abyei door het uitvoeren van patrouilles en het ondersteunen van de integratie van leden van de Sudanese Armed Forces (SAF) en de Sudanese People's Liberation Army (SPLA) in JIUs.

Naast Abyei zijn de voorziene verkiezingen in 2009 en het referendum in 2011 belangrijke horden die nog moeten worden genomen. In het referendum en indirect ook al tijdens de verkiezingen zal de bevolking zich uitspreken over de toekomst van Sudan. Tijdens de voorbereiding en naar aanleiding van de uitslag van de verkiezingen en het referendum kan de spanning in Zuid-Sudan oplopen. Tijdens het recente bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan Sudan stelden beide partijen bij de CPA te streven naar het bewaren van eenheid in Sudan. Gegeven de nog immer moeizame verhouding tussen de NCP en de SPLM, zal de internationale gemeenschap zich krachtig in moeten blijven zetten om de implementatie van het vredesakkoord waar mogelijk te ondersteunen. Nederland zal zich actief

blijven inzetten als technisch voorzitter van de werkgroep «drie gebieden», onder de *Assessment and Evaluation Committee*.

#### *De rol van de operatie (UNMIS) in het politieke proces*

Als gevolg van het vroegtijdige vertrek van VN Speciaal Vertegenwoordiger Jan Pronk en het uitblijven van de benoeming van diens opvolger, heeft het UNMIS lange tijd aan politiek leiderschap ontbroken. Het aantreden van de nieuwe Speciale VN Vertegenwoordiger Ashraf Qazi in oktober 2007 heeft ervoor gezorgd dat de missie weer een grotere rol speelt in de besprekingen met de betrokken partijen. Het mandaat van Ashraf Qazi is geheel toegespitst op de implementatie van de CPA. Hij is hiermee een belangrijke CPA-gesprekspartner voor de autoriteiten in zowel Khartoum als in Juba. Internationale partners in Khartoum bepleiten een grotere politieke rol van UNMIS onder meer door een actievere bijdrage in de *Assessment and Evaluation Committee* die toeziet op de voortgang en knelpunten van de implementatie van de CPA.

De UNMIS-eenheden in de verschillende sectoren beschikken over een goede informatiepositie, waardoor ze de partijen bij de CPA kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden. De actieve inzet van UNMIS-vertegenwoordigers in commissies die toezicht houden op de uitvoering van de CPA, zoals de *Ceasefire Political Commission* en de *Ceasefire Joint Military Commission*, heeft ertoe geleid dat deze organen naar behoren functioneren. Hierdoor is het oplaaien van gewelddadigheden verschillende malen voorkomen. Verbetering van de veiligheidssituatie staat bovenaan de agenda van de Zuid-Sudanese regering. De toegang tot de autoriteiten is goed en de samenwerking is intensief.

#### **Humanitaire situatie**

Decennia van burgeroorlog hebben de ontwikkeling van Zuid-Sudan gefrustreerd. Er is een groot gebrek aan basisvoorzieningen voor de bevolking in grote delen van het Zuiden. Humanitaire hulp blijft de komende jaren dan ook onmisbaar. Het vredesakkoord en het tot stand komen van de regering van Nationale Eenheid vormen dan ook een unieke kans op duurzame en vreedzame ontwikkeling in Zuid-Sudan.

Samen met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie is Nederland een van de belangrijkste humanitaire donoren in Sudan. De Nederlandse noodhulp aan Sudan bedroeg in 2007 € 39,5 miljoen. Van dit bedrag is € 30 miljoen besteed via het VN noodhulp fonds (CHF), € 6,5 miljoen via activiteiten van NGO's, en € 3 miljoen via het Internationale Comité van het Rode Kruis. Voor 2008 is indicatief een bedrag van € 25 miljoen beschikbaar. Prioriteiten zijn hierbij het voorzien in voedsel, basisgezondheidszorg, water & sanitaire voorzieningen en bescherming. UNMIS helpt bij het scheppen van stabiliteit, wat een voorwaarde is om deze hulp zo goed mogelijk in te zetten.

Bovenop de humanitaire noden van de bewoners van het Zuiden, komen die van de ongeveer 4,4 miljoen Zuid-Sudanese ontheemden en vluchtelingen. De VN streeft ernaar in 2008 438 000 vluchtelingen te repatriëren en verwacht dat daarboven nog zo'n 250 000 vluchtelingen uit eigen beweging zullen terugkeren. Een belangrijke voorwaarde die voor terugkeer wordt gesteld is dat zowel de veiligheid gedurende de reis naar de plaats van bestemming als op de plaats van bestemming is gegarandeerd. De aanwezigheid van UNMIS speelt in dit kader een belangrijke rol.

## Wederopbouw in Zuid-Sudan

Over het geheel genomen is de stabiliteit in Zuid-Sudan sinds de ondertekening van de CPA aanzienlijk verbeterd. De terugkeer van vluchtelingen en ontheemden gaat onverminderd voort en de resultaten van het wederopbouwproces worden langzaam zichtbaar. Voorts worden er steeds meer wederopbouwactiviteiten ontplooid. Zo wordt er gestaag gewerkt aan de opbouw van infrastructuur – zoals wegen – en is het aantal kinderen dat basisonderwijs geniet toegenomen. Het door de Wereldbank beheerde *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) voor Zuid-Sudan is na een moeizame start op gang gekomen. Desalniettemin is er nog steeds een groot gebrek aan basisvoorzieningen, mede vanwege het feit dat de capaciteit van de overheid nog zeer beperkt is om hulp te kanaliseren. Dit geldt in het bijzonder voor het regionale en lokale niveau. De lokale economie in Zuid-Sudan draait grotendeels op import uit de omliggende landen en de eigen productieve sector staat nog in de kinderschoenen.

De internationale gemeenschap steunt de wederopbouw in Zuid-Sudan op grote schaal. De donoren verlenen hun steun hoofdzakelijk via VN-instanties en het MDTF. Nederland heeft met Denemarken, Noorwegen, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Canada in mei 2006 een gezamenlijk kantoor geopend, het *Joint Donor Office*, van waaruit de steun voor het wederopbouwproces wordt gecoördineerd. Nederland kanaliseert het grootste deel van zijn wederopbouwsteun voor Zuid-Sudan via het MDTF. Met het oog op zichtbaarheid van het vredesdividend voor de bevolking zal Nederland de komende jaren tevens activiteiten van NGO's blijven steunen op het gebied van basisvoorzieningen. Tijdens het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan Sudan heeft Nederland benadrukt gecommitteerd te blijven aan het wederopbouwproces in Zuid-Sudan. Nederland heeft zich actief ingezet voor verdere verbetering van het functioneren van het *Joint Donor Office* en van de effectiviteit van multi-laterale fondsen in Zuid-Sudan, zoals het MDTF en het in oprichting verkerend *Sudan Recovery Fund* van de VN.

### *Hervorming van de lokale veiligheidssector*

Het mandaat van UNMIS richt zich met name op de veiligheidsbepalingen in de CPA, die ingaan op de volgende onderwerpen: het *Disarmament, Demobilisation and Re-integration – ofwel DDR – proces*; het formeren van *Joint Integrated Units* (JIUs) en een *Joint Defence Board*; het integreren van *Other Armed Groups* in genoemde JIUs; en de herpositionering van de *Sudanese Armed Forces* (SAF) en *Sudan People's Liberation Army* (SPLA). Op een aantal van deze punten is er de afgelopen maanden vooruitgang geboekt. Dit laat onverlet dat de implementatie van de veiligheidsgerelateerde bepalingen van de CPA nog steeds achterlopen op schema. Met het opbouwen van veiligheidsorganisaties in Zuid-Sudan, zoals een getrainde politiemacht, een gevangeniswezen en een professioneel leger, is nog slechts een bescheiden begin gemaakt.

De Sudanese strijdkrachten hebben zich sinds januari 2008 vrijwel geheel teruggetrokken boven de Noord-Zuid grens die reeds op 1 januari 1956 is overeengekomen. Deze terugtrekking is een belangrijke stap vooruit in de CPA-implementatie en vormde één van de grote struikelblokken tussen de NCP en de SPLM tijdens de regeringscrisis van eind 2007. De bescherming van de olievelden in de grensgebieden is overgenomen door de JIUs. Deze zijn inmiddels voor 85% gevormd, maar functioneren nog niet naar behoren, vanwege gebrek aan (gezamenlijke) training, adequate leiding en materieel. Nadere ondersteuning van de JIUs op deze gebieden is dan ook een dringende noodzaak. Voor het eerst lijkt hiervoor ook poli-

tieke ruimte te zijn gezien de aanname van VN-resolutie 1784 waarin UNMIS is verzocht om dit proces te ondersteunen. Deze ondersteuning wordt door de veldcommandant van UNMIS serieus ter hand genomen. Hij heeft een *JIU Support Cell* opgericht die de behoeften van de JIUs nader in kaart brengt. Naast UNMIS en de JIU-commandanten zijn China, de VS, het VK en Nederland vertegenwoordigd in de *JIU Support Cell*. Nederland is bereid om via het stabiliteitsfonds ondersteuning te leveren aan de activiteiten ter ondersteuning van JIUs, omdat zij een eenheidsbevorderend element van de CPA zijn.

De demobilisatie van de SAF- en SPLA-militairen is fors vertraagd, aangezien het terugtrekken naar de voor hen aangewezen gebieden veel tijd in beslag nam en dit een voorwaarde was voor demobilisatie. Tevens waren er niet voldoende reïntegratie programma's voor de gedemobiliseerde rebellen.

Na een uiterst moeizame start is de Zuid-Sudanese regering inmiddels begonnen met de reïntegratie van ex-strijders, bijvoorbeeld door ze in te zetten in het beheer van natuurparken en de politie. Er is echter nog steeds geen gedetailleerd plan, waarin alle partijen zich kunnen vinden over het doel en de omvang van DDR. UNMIS zal de komende tijd meer aandacht aan deze problematiek moeten besteden.

Ten aanzien van het ontwapenen en demobiliseren van de zogenaamde *Other Armed Groups*, dan wel het integreren ervan in de SPLA of SAF, is wel sprake van enige vooruitgang. Er blijven echter gewapende groepen actief, met name in Zuid-Sudan. Dit vormt één van de gevaren voor verdere CPA-implementatie. Verdere ontwapeningsinspanningen moeten gepaard gaan met grote zorgvuldigheid, mede met het oog op tribale spanningen.

### **Regionale dimensie**

De CPA wordt gezien als de ruggengraat voor vrede en stabiliteit in heel Sudan. Dit betekent dat indien de CPA geen stand zou houden, dit ook negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de situatie in Darfur. Tevens worden sinds juli 2006 in Juba (Zuid-Sudan) vredesbesprekingen gehouden tussen de *Lord's Resistance Army* (LRA) en de regering van Uganda. Deze besprekingen zijn in februari 2008 in een stroomversnelling geraakt met de ondertekening van enkele deelakkoorden en zijn nu in de laatste fase aanbeland. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft deze besprekingen actief en financieel ondersteund. De meeste LRA-rebellen bevinden zich in het Garamba-park in de Democratische Republiek Congo (DRC), dan wel in en rondom de verzamelplaats Ri-Kwangba in Zuid-Sudan. Het aantal geweldsincidenten in het zuidelijke deel van Sudan is sinds de aanvang van de vredesbesprekingen aanzienlijk gedaald.

### **Mandaat**

Het mandaat van UNMIS is gebaseerd op VN-Veiligheidsraadresolutie 1590 van 24 maart 2005, waarin UNMIS aanvankelijk voor een half jaar werd gemandateerd. De missie is inmiddels een aantal keren verlengd en staat voor 29 april a.s. wederom ter verlenging op de agenda van de VN-Veiligheidsraad. Het mandaat zal zich blijven richten op de ondersteuning van de implementatie van de CPA, wat een proces van meerdere jaren is. Voorts zal UNMIS onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest bevoegd blijven om alle noodzakelijke maatregelen te nemen ter bescherming van personeel, gebouwen, installaties en uitrusting van de VN.

## **Deelnemende landen**

De meest omvangrijke bijdragen worden geleverd door India, Pakistan, Bangladesh, Egypte, Kenia, China, Zambia, Rwanda en Rusland (totaal 8850 pax). Naast Nederland leveren de EU-landen Denemarken, Duitsland, Finland, Griekenland, Polen, het Verenigd Koninkrijk, Roemenië en Zweden bescheiden, maar hoogwaardige bijdragen met militairen en politiefunctionarissen.

## **Haalbaarheid**

UNMIS heeft momenteel ruim 8700 bewapende militairen, circa 560 waarnemers en 640 politiefunctionarissen. Zij worden civiel ondersteund door ruim 3500 civiele medewerkers.

Het contact tussen de UNMIS functionarissen, de SAF, het SPLA en lokale bestuurders is goed, waardoor de waarnemers en politiefunctionarissen hun taken over het algemeen onbelemmerd kunnen uitvoeren. De implementatie van de CPA is een complex en tijdrovend proces, maar vordert geleidelijk. De waarnemers en politiefunctionarissen van UNMIS dragen door hun fysieke aanwezigheid en advisering bij aan de stabiliteit in het gebied en vervullen hiermee een randvoorwaarde voor het slagen van het vredesproces. De Nederlandse politiefunctionarissen en waarnemers zijn ingedeeld in teams die over zes sectoren zijn verspreid. De actieve inbreng van de Nederlandse politiefunctionarissen en waarnemers wordt door de VN erg gewaardeerd.

## **Taken**

Militaire waarnemers brengen onder andere troepenbewegingen in kaart door te patrouilleren en contacten met de bevolking te onderhouden. Ook zien zij toe op de ontwikkelingen binnen de SAF en het SPLA alsmede hun integratie in JIUs. Hiertoe onderhouden zij nauw contact met vertegenwoordigers van de SAF en het SPLA. De bezoeken van militaire waarnemers aan gemarginaliseerde gebieden vergroten het vertrouwen van de lokale bevolking in UNMIS en daarmee in de internationale gemeenschap.

De politiefunctionarissen ondersteunen de lokale politie. Ze lopen samen met de lokale politie in kleine groepjes door de stad of het dorp waar de lokale politie is gevestigd. Zij adviseren de politie bij politietaken zoals het maken van processen verbaal, het opsporen van verdachten en het behandelen van gevangenen.

## **Veiligheidsaspecten**

De veiligheidssituatie in Zuid-Sudan is het afgelopen jaar aanmerkelijk verbeterd. Er gaat nog steeds dreiging uit van criminaliteit en lokale (intercommunale) conflicten, in het bijzonder in Abyei. De dreiging van de Lord's Resistance Army is verminderd als gevolg van het onderhandelingsproces tussen de LRA en de Oegandese regering. Voorts zijn mijnen en niet ontplofte explosieven in het gebied beter in kaart gebracht en zijn er ontmijningsactiviteiten gaande. Dit risico is hiermee beter beheersbaar geworden.

In de Kamerbrief van 13 april 2007 is de inzet van de Nederlandse personeel in alle sectoren verbonden aan twee heldere voorwaarden, namelijk de ontplooiing van voldoende beschermingseenheden en de aanwezigheid van medische verzorging op een aanvaardbaar niveau. In de Kamerbrief van juni 2006 is medegedeeld dat alle *teamsites* van de sectoren waar de Nederlanders worden ingezet aan deze voorwaarden voldoen,

uitgezonderd de *teamsites* Bor en Aweil waar de medische voorzieningen niet aan de VN standaard voldoen (29 237 nr. 48). Inmiddels moet worden vastgesteld dat de medische omstandigheden in de *teamsites* van Bor en Aweil zijn verbeterd, waardoor nu ook in deze bases Nederlandse functionarissen kunnen worden ondergebracht.

### **Geschiktheid en beschikbaarheid**

Binnen de krijgsmacht en de politie kan zeer breed worden gezocht naar militairen en politiefunctionarissen voor UNMIS. De technische vereisten zijn basis militaire en/of politie vaardigheden die met missiegerichte training kunnen worden aangevuld. Voorts wordt geselecteerd op persoonlijke kwaliteiten en ervaring die nodig zijn voor het vervullen van een adviesrol in een internationale context. Hierdoor zijn de gevolgen van hun inzet voor lopende missies beperkt. De politiefunctionarissen worden in overleg met hun regionale korps vrijgegeven voor de duur van de uitzending.

### **Financiën**

De uitgaven die gemoed zijn met een verlenging met twaalf maanden van de Nederlandse bijdrage aan UNMIS worden geraamd op circa € 1,5 miljoen, uitgaande van 35 uitgezonden personen. Deze additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisis-beheersingsoperaties» HGIS op de defensiebegroting.

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

De minister van Defensie,  
E. van Middelkoop

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst