

Vergaderjaar 2019–2020

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

34 952

**Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld,
Goed voor Nederland**

Nr. 403

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2020

Tijdens het algemeen overleg over de Raad Buitenlandse Zaken op 11 februari jl. verzocht uw Kamer om een brief van het kabinet over de Nederlandse en Europese inzet in reactie op de verslechterende situatie in de Sahel. Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister van Defensie, de brief die aan dat verzoek tegemoetkomt.

De internationale en de Nederlandse inzet in de regio concentreert zich voornamelijk op de zogenaamde G5-Sahellanden. Begin 2014 richtten de staatshoofden van Burkina Faso, Mali, Mauritanië, Niger en Tsjad de G5-Sahel op om de onderlinge samenwerking en coördinatie op het gebied van veiligheid en economische ontwikkeling te versterken (Kamerstuk 29 521, nr. 348).

Tegelijkertijd wordt de inzet in de Sahel vormgegeven in nauwe samenhang met de West- en Noord-Afrikaanse regio alsook de Tsjad-meerregio. Deze gebieden zijn van oudsher met elkaar verbonden en grenzen zijn poreus, waardoor veiligheidsuitdagingen en irreguliere smokkel en migratienetwerken een brede geografische aanpak vereisen. De instabiliteit in de Sahel dreigt zich in toenemende mate te verspreiden naar de West-Afrikaanse kuststaten.

De Sahel

De Sahelregio illustreert de toenemende mondiale vervlechting van armoede en fragiliteit. Naar verwachting concentreert in 2030 ongeveer 80 procent van de extreme armoede zich in fragiele- en conflictlanden. De recent uitgebrachte fragiliteitsstrategie van de Wereldbank wijst op de aanzienlijke negatieve economische effecten van gewelddadig conflict en de sterk toenemende humanitaire gevolgen. Het aantal ontheemden en vluchtelingen is historisch hoog.

In de Sahel is sprake van een aanzienlijke verslechtering van de veiligheidssituatie.

Het aantal terroristische aanslagen neemt met name in Burkina Faso, Niger en Centraal-Mali toe. Alleen al in 2019 vonden ruim 1.300 geweldsincidenten plaats die tot meer dan 4.000 doden leidden. Terroristische groeperingen plegen steeds complexere aanslagen op burgers, veiligheidsdiensten en bedrijven. Recent heeft de VN het humanitaire crisisniveau voor zowel Burkina Faso, Mali als Niger verhoogd. Het aantal ontheemden in Burkina Faso vertienvoudigde in 2019 tot 560.000. Alleen al in Burkina Faso houdt men rekening met meer dan een miljoen ontheemden tegen het einde van 2020. Volgens UNHCR kampt een significant deel van deze ontheemden en vluchtelingen met posttraumatisch stresssyndroom. In 2018 werden daarnaast in Mali 138 gevallen van conflictgerelateerd seksueel geweld gemeld. Capaciteit voor mentale gezondheidszorg en psychosociale hulp ontbreekt en sindsdien hebben ook geen strafrechtelijke vervolgingen plaatsgevonden.

De grootste terreurgroepen in de regio zijn in naam aangesloten bij ISIS en Al-Qaida. Deze groeperingen spelen lokaal vooral in op reeds lang bestaande grieven, niet zelden langs etnische lijnen. Groeperingen maken daarnaast gebruik van de opbrengsten van grensoverschrijdende criminele netwerken van mensen-, wapen- en drugssmokkel. Er is steeds meer reden tot zorg voor de verspreiding van gewelddadig extremisme vanuit de Sahel naar de West-Afrikaanse kuststaten, waar Nederland economische belangen heeft.

Vanwege de toenemende onveiligheid trekken lokale overheden zich steeds meer terug uit rurale gebieden waar de overgrote meerderheid van de bevolking woont. Burgers zijn daardoor grotendeels afhankelijk geworden van lokale milities, criminele groeperingen of terreurorganisaties voor hun bescherming en minimale dienstverlening. Deze recente ontwikkelingen komen nog eens bovenop de aanzienlijke structurele ontwikkelingsuitdagingen in de regio.

Ontwikkelingsniveau

Het ontwikkelingsniveau in de Sahellanden is over het algemeen laag, getuige hun plaats op de *Human Development Index* en de achterstand in het bereiken van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's). Zo heeft bijna 30% van de bevolking geen toegang tot schoon drinkwater, is deelname van meisjes aan secundair onderwijs beperkt, hebben vrouwen en meisjes slechts beperkte toegang tot voorbehoedsmiddelen, en sluit het onderwijs nog onvoldoende aan op de behoeften van de arbeidsmarkt.

De regio heeft bovendien te maken met een ongekende bevolkingsgroei waardoor de gerealiseerde economische groei nauwelijks leidt tot een verbetering van de gemiddelde levensstandaard. Als gevolg van klimaatverandering zal de druk op natuurlijke hulpbronnen verder toenemen. Daarnaast wijzen recente rapporten van Human Rights Watch en de International Crisis Group op de toenemende straffeloosheid in de regio die het vertrouwen van burgers in hun overheid onder druk zet. Het sterk gecentraliseerde bestuursmodel en de beperkte participatie van jongeren en vrouwen versterkt de afstand tussen staat en burgers.

Daarentegen heeft de regio, zo benadrukt ook het VN-Actieplan voor de Sahel, wel degelijk een behoorlijk potentieel voor verdere ontwikkeling. Het investeren in hernieuwbare energie, de private sector en rurale

ontwikkeling biedt kansen, zeker ook op het gebied van jeugdwerkgelegenheid. Rapporten van de OECD en de Wereldbank wijzen verder op het economisch potentieel van het versterken van regionale handelscorridors tussen de Sahel en West-Afrikaanse kuststaten. De regio kan in de toekomst bovendien profiteren van het zogenaamde demografisch dividend, zodra een relatief groot percentage van de bevolking economisch actief is in verhouding tot de jonge en oudere bevolking.

Migratietrends

Migratiepatronen concentreren zich hoofdzakelijk binnen de Sahel en West-Afrikaanse regio, onder meer in de vorm van seizoensarbeid. Daarnaast is de Sahel als transitregio een strategisch knooppunt voor irreguliere migratienetwerken naar Europa. De irreguliere migratiestromen via de zogenaamde Centraal-Mediterrane migratieroute door Niger en Libië naar Italië zijn aanzienlijk afgenomen in de afgelopen jaren. Daar staat tegenover dat meer gebruik wordt gemaakt van de West-Mediterrane route naar Spanje, onder meer via Mali. Daarnaast keren steeds grotere aantallen irreguliere migranten, al dan niet vrijwillig, vanuit Noord-Afrika via de Sahel terug naar hun land van herkomst. De verhoogde terugkeer is voornamelijk het gevolg van een toename in het aantal uitzettingen door Algerije. Aan de grens met Niger voorziet IOM in humanitaire en psychosociale hulp voor de uitgezette irreguliere migranten en biedt hulp bij de terugkeer naar het land van herkomst. In 2017 ging het om 2.575 irreguliere migranten, in 2018 om 9.031 en in 2019 werden 15.547 irreguliere migranten door IOM ondersteund. Met 2.162 geholpen irreguliere migranten in januari 2020 lijkt deze trend zich door te zetten.

Nederlandse inzet

De Sahel is voor het kabinet een prioritaire regio op het vlak van veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en migratie. De verslechterende situatie vereist een geïntegreerde aanpak, die zowel gericht is op langetermijnuitdagingen (zoals klimaatverandering en demografische trends) als op de aanpak van urgente problemen (zoals voedselzekerheid, werkgelegenheid, versterkt grensbeheer en ook op humanitair gebied).

Veiligheidsinzet

De Nederlandse inspanningen op het gebied van veiligheid zijn primair gericht op het versterken van de capaciteiten van Sahellanden om hun eigen veiligheid te kunnen waarborgen en veiligheidsdreigingen tegen te gaan. Zo leverde Nederland een financiële bijdrage aan het operationaliseren van de regionale G5-Saheltroepenmacht en het door de VN ontwikkelde mensenrechtenkader.

Nederland heeft een mandaat voor twintig functionarissen binnen de EU-trainings- en capaciteitsopbouwmissies voor de capaciteitsversterking van het Malinese leger en de binnenlandse veiligheidssector in zowel Mali als Niger (Kamerstukken 29 521 en 33 694, nr. 363). Ook steunt Nederland samen met Duitsland de oprichting en operationalisering van een Nigerees mobiel grensteam. Medewerkers van de Koninklijke Marechaussee verzorgden in samenwerking met Europese partners een trainingsmodule gericht op grensbeheer voor dit team.

Om de resultaten van de militaire bijdrage aan VN-missie MINUSMA te bestendigen, is Nederland nog altijd betrokken bij de missie in Mali met zes Koninklijke Marechaussee- en politiefunctionarissen en twee tot drie militaire stafofficieren.

Tevens draagt Nederland bij aan het Amerikaanse Global Peace Operations Initiative dat eenheden van Afrikaanse troepenmachten, waaronder Burkina Faso en Niger, traint ter voorbereiding op inzet in VN-missies en missies van de Afrikaanse Unie. Dit komt onder meer ten goede aan de VN-missie in Mali en versterkt de capaciteit van troepen in de regio. In het kader van de militaire oefening Flintlock verzorgden Nederlandse Special Operations Forces (SOF) afgelopen maand trainingsactiviteiten en oefeningen in Senegal, Burkina Faso en Mauritanië.

Een prioriteit van de Nederlandse inzet is het verbeteren van de vertrouwensband tussen de lokale bevolking en veiligheidsdiensten. Dit is van groot belang voor de effectiviteit en legitimiteit van veiligheidsinitiatieven. Zo heeft Nederland zich met de EU, Denemarken, Zweden en de G5-Sahel ingezet voor een meer coherente inzet gericht op zowel veiligheid als de justitiesector. Daarnaast investeert Nederland in het bevorderen van mensenrechten en civiel-militaire samenwerking.

Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg over de Raad Buitenlandse Zaken op 11 februari jl., zal uw Kamer op korte termijn middels een separate Kamerbrief worden geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een mogelijke Nederlandse deelname aan een multinationale Combined Joint Special Operations Task Force (Taakgroep Takuba) in Mali (Kamerstuk 29 521, nr. 385).

Ontwikkelingssamenwerking

Het kabinet investeert voor een periode van vier jaar 400 miljoen euro ontwikkelingshulp in drie Sahellanden: Mali, Niger en Burkina Faso (Kamerstuk 34 952, nr. 33). Deze inzet is op de eerste plaats bedoeld om grondoorzaken van armoede aan te pakken en daarmee bij te dragen aan het tegengaan van verdere destabilisatie van de regio. De bilaterale programma's omvatten activiteiten op het gebied van:

- (1) (Beroeps)onderwijs, werk, SRGR en keuzevrijheid voor vrouwen;
- (2) Voedselzekerheid, landbouwontwikkeling, water en hernieuwbare energie;
- (3) Private sectorontwikkeling en handel;
- (4) Toegang tot recht, strafrechtketen en lokale vredesinitiatieven.

Omdat het van centraal belang is om de positie van vrouwen en van de jeugd in de samenleving te versterken, vormt het bevorderen van gendergelijkheid en een toekomstperspectief voor de jeugd (en meisjes in het bijzonder) een belangrijk aandachtspunt in alle sectoren. Zo heeft, mede dankzij Nederlandse steun, een regionale alliantie van francofone landen in de Sahel en West-Afrika in 2019 450.000 vrouwen toegang kunnen geven tot moderne voorbehoedsmiddelen. Aan het eind van dit jaar zal het vijfjarig doel van 2.2 miljoen additionele vrouwen met toegang ruimschoots behaald worden.

Om bij te dragen aan armoedebestrijding investeert Nederland de komende jaren bijvoorbeeld in Centraal-Mali in het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het bevorderen van sociaaleconomisch perspectief van ruim 900.000 mensen waaronder vissers, boeren en veehouders. Waardenketens met potentie voor jeugdwerkgelegenheid zijn daarnaast in kaart gebracht en worden de komende jaren ondersteund. Om het potentieel van de private sector te verhogen werkt Nederland aan meer toegang tot financiering voor jonge ondernemers en aan het versterken van economische instellingen in de regio. Ook draagt Nederland in ruim 300 lokale gemeenten bij aan het verbeteren van de toegang tot recht.

Nederland zet ook in op het voorkomen van verdere radicalisering. Hiervoor zijn bijvoorbeeld nationale strategieën in de Sahellanden ontwikkeld, waarbij Nederland actief het lokale maatschappelijk middenveld heeft betrokken. Om in de uitgestrekte Sahelregio het wantrouwen tussen bevolkingsgroepen te verkleinen, verkent Nederland mogelijkheden om steun te verlenen aan een regionaal netwerk van radiozenders. Een radiozender die over landsgrenzen heen stem geeft aan groepen die nooit in contact komen, vergroot vertrouwen en vermindert spanningen. Via gerichte opleidingen steunt Nederland daarnaast het rehabiliteren van gevangenen in Mali, Tsjaad en ook Nigeria. Via het Women Peace and Humanitarian Fund draagt Nederland ook bij aan een verbeterde participatie van vrouwen in (lokale) vredesinitiatieven en hun economische empowerment.

Naast bovengenoemde voorbeelden, waarop in de reguliere resultaten-rapportage uitgebreider wordt ingegaan, steunt Nederland een aantal noodhulpprogramma's die specifiek gericht zijn op de meest fragiele gebieden. In de grensregio tussen Mali en Niger financiert Nederland bijvoorbeeld samen met Denemarken, Luxemburg en de Europese Commissie een omvangrijk noodprogramma dat de toegang tot water en sanitaire voorzieningen verbetert. In het licht van de snel verslechterende humanitaire situatie heeft Nederland in december 2019 tevens een extra bijdrage van 2,5 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de Dutch Relief Alliance (DRA) ter bestrijding van de noden in Burkina Faso.

Nederland zoekt bij de invulling van de bovengenoemde steun zoveel mogelijk aansluiting bij bestaande en succesvolle initiatieven in de Sahelregio om versnippering van internationale steun te voorkomen en de impact ervan te vergroten. Het bereiken van schaalgrootte is cruciaal in het licht van de grote uitdagingen.

Migratie

Nederland draagt financieel bij aan internationale initiatieven die wetgeving tegen mensenhandel versterken, smokkelnetwerken ontmantelen en daders berechten. Daarnaast levert Nederland een bijdrage aan reddingsoperaties in de woestijn en opvang en hulpverlening – waaronder psychosociale hulp – aan irreguliere migranten. Op basis van gezamenlijke financiering met de Europese Commissie investeert Nederland bovendien in het bevorderen van jeugdwerkgelegenheid in gebieden waaruit gemigreerd wordt of waar rekrutering door terreurgroepen dreigt. Ook zijn in 2019 en 2020 extra middelen vrijgemaakt voor de opvang van het snel toenemende aantal irreguliere migranten dat vanuit Noord-Afrika naar Niger wordt uitgezet en het ondersteunen van terugkeer naar het land van oorsprong.

Daarnaast blijft Nederland, ook in EU kader, erop aandringen dat de Sahellanden in Europa irregulier verblijvende onderdanen terugnemen.

Diplomatieke inzet

Via diplomatieke kanalen poogt Nederland de effecten van de hierboven genoemde programmatische samenwerking te versterken door aan te dringen op noodzakelijke hervormingen in de sectoren waarin Nederland effectief is. Zo heeft Nederland samen met de speciale vertegenwoordiger van de EU voor de Sahel, Denemarken en Zweden het politieke en militaire leiderschap van de G5-Sahel ondersteund om civiel-militaire samenwerking te versterken en relaties van vertrouwen op te bouwen tussen burgers en veiligheidsactoren, onder andere via steun aan de organisatie van een jaarlijkse conferentie over dit thema. Op 20 en 21 januari jl. werd de derde editie van deze conferentie georganiseerd

door Burkina Faso als toenmalig G5-voorzitter. Een tweede diplomatieke prioriteit is het aanpakken van mensenhandel. Daarom was Nederland tijdens het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad mede-indiener van de eerste reeks sancties onder het sanctieregime voor Mali, welke het ook mogelijk maakt om diegenen die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel te sanctioneren.

Intensivering postennet

Ter ondersteuning van de Nederlandse intensivering in de Sahelregio heeft het kabinet ambassadekantoren geopend in N'Djamena (Tsjaad), Niamey (Niger) en Ouagadougou (Burkina Faso). De posten in Niamey en Ouagadougou zullen dit jaar nog worden opgeschaald tot volwaardige ambassades (Kamerstuk 32 734, nr. 39). De post in Abuja wordt versterkt met een ECOWAS-liaison, onder meer vanwege toekomstige Nederlandse interventies om de verspreiding van instabiliteit vanuit de Sahel naar de West-Afrikaanse kustlanden te beperken (Kamerstuk 32 734, nr. 39). De bovengenoemde uitbreiding van de capaciteit in de regio maakt ook een verdere intensivering van de diplomatieke inzet mogelijk op het gebied van mensenrechten, internationale veiligheid en migratie (amendement van de leden Sjoerdsma en Koopmans op de begroting van 2020, Kamerstuk 35 300 V, nr. 12).

EU inzet

De Nederlandse inzet in de Sahelregio wordt nadrukkelijk vormgegeven in aansluiting op het bredere Europese kader. Vanwege de aanzienlijke betrokkenheid en inzet van Nederland in de Sahel speelt Nederland een actieve rol bij de vormgeving van dit kader en de inzet van de EU, zowel in Brussel als in de regio.

Veiligheidsinzet

De EU is een belangrijke veiligheidspartner van de regio, met drie trainings- en capaciteitsopbouwmissies in de veiligheids- en defensie-sector; EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali en de EU-trainingsmissie (EUTM) in Mali. De EU draagt ook financieel bij aan het versterken van de militaire capaciteit en verbeterd grensbeheer in de regio, het bouwen van vitale infrastructuur, het naleven van mensenrechten door veiligheidsactoren en het versterken van de binnenlandse veiligheid en justitiesector. Zo heeft de EU 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de operationalisering van de regionale G5-Sahel troepenmacht die tot doel heeft de regionale veiligheid te verbeteren en terroristische en criminele groepen te bestrijden. Deze ondersteuning omvat ook een mensenrechten-raamwerk voor de G5, in samenwerking met het kantoor van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten (OHCHR). Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 17 februari 2020 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2118) heeft Nederland Hoge Vertegenwoordiger Borrell aangemoedigd om te bezien of EU Battle Groups in de Sahel kunnen worden ingezet, uiteraard met in achtneming van bestaande parameters en procedures.

Ontwikkelingssamenwerking

De EU investeert vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in langetermijninitiatieven in de G5-Sahellanden, die onder meer gericht zijn op het verbeteren van publieke diensten (onderwijs en gezondheidszorg), het versterken van de rechtsstaat en (lokaal) bestuur, private sector ontwikkeling, rurale ontwikkeling, infrastructuur en hernieuwbare energie. De financiering vanuit het EOF voor deze programma's bedraagt ongeveer

2,5 miljard euro voor de periode 2014–2020. Ook vanuit het EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) worden (nood)programma's gefinancierd. Deze zijn onder meer gericht op het bevorderen van jeugdwerkgelegenheid en het toegankelijk maken van publieke diensten in de meest fragiele (grens)regio's. De financiële bijdrage voor de G5-Sahellanden vanuit het EUTF bedraagt ruim 800 miljoen euro voor de periode 2014–2020.

Migratie

De Europese migratiesamenwerking met de Sahelregio is constructief en heeft zoals hierboven aangegeven geleid tot concrete resultaten. De aanpak omvat het investeren in grondoorzaken van irreguliere migratie, mensenhandel en -smokkel, de bescherming van migranten en het bevorderen van terugkeer en re-integratie. In gezamenlijke financiering met het EUTF bevordert Nederland werkgelegenheidsinitiatieven in regio's waar irreguliere migranten vandaan komen en terugkeren. Nederlandse ontwikkelingsorganisaties voeren deze programma's uit in samenwerking met lokale en internationale partners.

In reactie op het toegenomen belang van de Westelijke Mediterrane route zijn Nederland, Frankrijk, Spanje en het EUTF in gesprek om Mali te ondersteunen bij de aanpak van smokkelnetwerken en het opsporen van mensenhandelaren.

Diplomatieke inzet

De snel verslechterende veiligheidssituatie in de Sahel dreigt in toenemende mate over te slaan naar buurlanden waarmee ook de mogelijke impact op Europese belangen steeds groter wordt. De voorzitter van de Europese Raad, Charles Michel, heeft dan ook het voortouw genomen in de organisatie van de EU-G5-Saheltop op 26 maart a.s. De top biedt gelegenheid om de politieke dialoog met de G5-Sahellanden te verdiepen.

Tijdens deze top zal ook de recent door Frankrijk en de G5-Sahellanden opgezette internationale Coalitie voor de Sahel worden gepresenteerd. Deze coalitie biedt een raamwerk om de internationale steun voor en de behoeften vanuit de regio, zowel op het gebied van veiligheid als ontwikkeling, beter op elkaar af te stemmen. De EU zal bij de verdere uitwerking van de Coalitie een belangrijke coördinerende rol op zich nemen. Nederland neemt actief deel aan deze internationale coalitie om de bilaterale intensivering in goede coördinatie en afstemming met internationale partners vorm te geven.

Tijdens de EU-G5-Saheltop zal Nederland onder meer het belang van een geïntegreerde aanpak met zowel aandacht voor uitdagingen op de langere termijn – zoals demografische trends, armoede, de impact van klimaatverandering, de aanpak van straffeloosheid en het herstel van legitiem staatsgezag in de rurale gebieden – als ook urgente interventies in de meest fragiele regio's benadrukken. Daarnaast zal Nederland het belang onderstrepen om de ingeslagen weg naar verdere coherentie van de Europese inzet door te zetten. Tevens benadrukt Nederland het belang van een proactieve preventieve Europese inzet gericht op het beperken van de verspreiding van instabiliteit vanuit de Sahel naar buurlanden. Het kabinet zal tijdens de EU-Sahel top ook oproepen om de samenwerking met buurlanden van Mali te intensiveren ten behoeve van de implementatie van het huidige VN-sanctieregime Mali.

Momenteel werken de Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie aan een herziening van de Sahelstrategie uit 2011. De strategie zal nog dit jaar door de Raad Buitenlandse Zaken worden

aangenomen. Nederland levert de komende maanden een actieve bijdrage aan deze herziening.

Ten slotte hecht Nederland aan Europese samenwerking met Afrikaanse instituties. Het kabinet waardeert de inspanningen van de Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid om de politieke relaties met de Afrikaanse Unie, die momenteel de inzet van een eigen troepenmacht in de Sahel onderzoekt, en met de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) dat een regionaal actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorisme presenteerde, te intensiveren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag