

Vergaderjaar 2023–2024

29 237

Afrika-beleid

36 180

**Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking**

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 188

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2023

In het debat over de acute situatie in Marokko en Libië is aan het lid Thijssen toegezegd (Kamerstuk 36 180, nr. 75) een toelichting te geven op de situatie in Soedan en de humanitaire crisis.

Huidige situatie in Soedan

Politiek en veiligheid

In april 2023 zijn hevige gevechten uitgebroken tussen het Soedanese leger (SAF) en de *Rapid Support Forces* (RSF), een militie die voortkomt uit de beruchte *Janjaweed*. De hoofdstad Khartoem en fragiele deelstaten in Darfur, Kordofan en Blue Nile veranderden binnen enkele dagen in een oorlogsgebied.

Het conflict is uitgemond in een burgeroorlog, met steeds meer regionale betrokkenheid inclusief wapenleveranties. Er bestaat grote zorg om het uiteenvallen van Soedan in twee delen, wat in veel opzichten al werkelijkheid is. De RSF van militieleider Dagalo (Hemetti) heeft grote delen van het westen van het land en een belangrijk deel van de hoofdstad Khartoem in handen. SAF-leider Burhan en een deel van de regering lijkt zich te vestigen in de oostelijke havenstad Port Sudan, en controleert de noordelijke en oostelijke regio's van het land. Recente reizen van Burhan in de regio wijzen er op dat hij zichzelf positioneert als de facto staats-hoofd van het land.

Beide partijen beweren in het belang van de Soedanese bevolking te vechten, maar zijn vermoedelijk eerder uit op bestendiging van hun (economische) machtspositie, aangezien circa 80% van de economie in handen is van deze twee militaire partijen.

Er zijn diverse bemiddelingspogingen gedaan om een staakt-het-vuren en humanitaire toegang te bereiken en te komen tot onderhandelingen over een politiek proces. Dit is o.a. gebeurd door de AU (Afrikaanse Unie); regionale organisatie IGAD; Egypte; en de VS met Saoedi-Arabië. Geen van deze bemiddelingspogingen heeft tot nu toe resultaat opgeleverd en de verwachting is dat dit op korte termijn ook niet gebeurt, zolang beide militaire partijen deze «fight to the finish» voeren en zich gesteund weten door buitenlandse supporters zoals Egypte (SAF) en de VAE (RSF).

De EU steunt in de eerste plaats de AU in haar rol. Daarbij is het doel te komen tot een staakt-het-vuren, verbeterde humanitaire toegang en een politiek proces. Nu die bemiddeling lijkt vast te lopen wordt besproken op welke wijze de EU deze ondersteuning kan versterken. De Speciaal Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, Annette Weber, speelt hierbij een belangrijke rol.

Sinds 2020 is een speciale politieke VN missie in Soedan in het level geroepen; de *UN Integrated Transition Assistance Mission in Sudan* (UNITAMS). Medio september echter diende het hoofd van de missie, Volker Perthes, zijn ontslag in. Zijn werk werd onmogelijk nadat hij *persona non grata* was verklaard door Burhan. Wat dit betekent voor de VN missie is nog onduidelijk.

Humanitaire crisis

Sinds de uitbraak van het conflict zijn meer dan 5,3 miljoen mensen ontheemd (UNOCHA, 25 september jl.). De meeste ontheemden bevinden zich nu in *Nile State* (14%), Oost-Darfur (11%) en *Northern State* (10%). Dit zorgt voor een enorme druk op gastgemeenschappen. Mensen zijn met name gevlucht uit Khartoem (69%) en verschillende Darfur staten (22%). Ruim 1 miljoen mensen zijn het land ontvlucht, vooral naar buurlanden zoals Tsjaad, Zuid-Soedan en Egypte.

Door de huidige crisis is voedselonzeekerheid en ondervoeding enorm toegenomen. Volgens de *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC) verkeren naar schatting ruim 20 miljoen mensen (42% van de bevolking) in een hoge mate van acute voedselonzeekerheid. Daarvan zijn 6.3 miljoen mensen slechts een stap verwijderd van hongersnood.¹ De situatie is het ergst in de gebieden waar actief gevochten wordt, zoals West-Darfur, Khartoem en Zuid-Kordofan.

Het regenseizoen loopt op dit moment op zijn eind. Door overstromingen zijn de afgelopen maanden veel huizen verwoest, waardoor nog meer gezinnen hun huizen moesten ontvluchten. Het risico op uitbraken van ziekten – zoals cholera en dengue – is nu aanzienlijk groter. Ook zijn er uitbraken van mazelen gemeld waardoor inmiddels honderden kinderen zijn overleden. UNICEF laat weten dat ruim 9,4 miljoen kinderen in Sudan geen toegang hebben tot veilig drinkwater en 3,4 miljoen kinderen onder de vijf jaar groot risico lopen op diarree en cholera.

Het is nog onduidelijk welke impact het regenseizoen zal hebben op voedselzekerheid. De verwachting is echter dat veel boeren de afgelopen maanden minder hebben kunnen planten, wat negatieve impact zal hebben op de volgende oogst en waardoor honger verder zal toenemen.

¹ <https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-ipc-acute-food-insecurity-analysis-june-2023-february-2024-issued-august-2-2023>.

De crisis heeft vooral ook een ernstig effect op de veiligheid van vrouwen en meisjes. Er zijn alarmerende meldingen van seksueel geweld, inclusief de inzet van deze vorm van geweld als wapen in het conflict.²

Migratie

De centraal-Mediterrane route (onder meer via Libië) is een veelgebruikte route voor migranten en vluchtelingen om irregulier Europa binnen te komen. Tot dusverre is er een beperkte toename geweest van Soedanese migranten die aankomen in Italië, de meesten via Tunesië. Binnen de EU zijn de gevolgen van de situatie in Soedan voor migratie al verder besproken. Waar op dit moment de instroom naar Europa beperkt lijkt, zijn er zorgen voor de impact van grote aantallen vluchtelingenstromen op buurlanden als Egypte en Tsjaad. Tijdens het bezoek van de Staatssecretaris van J&V afgelopen week aan Egypte, is waardering geuit door Nederland aan Egypte voor het opvangen van de vele vluchtelingen.

Mensenrechten

Van beide kanten (SAF en RSF) worden sinds de uitbraak van het conflict ernstige mensenrechtenschendingen gepleegd. In met name West-Darfur maken RSF en gelieerde Arabische milities zich op grote schaal schuldig aan systematisch seksueel geweld en verkrachting als oorlogswapen, mogelijk genocide tegen leden van Afrikaanse stammen, inzetten van kindsoldaten en plunderingen en vernielingen van essentiële diensten zoals ziekenhuizen. Soedanese vluchtelingen in het nabijgelegen Tsjaad vertellen gruwelijke verhalen over moordpartijen, martelingen en seksueel geweld. De SAF voert luchtaanvallen uit met name in gebieden waar RSF de controle heeft en waarbij tot nu naar schatting enkele honderden onschuldige burgers zijn omgekomen. Daarnaast maakt SAF zich schuldig aan ontvoering van en geweld tegen burgers, journalisten en activisten.

De Nederlandse ambassade is dicht sinds het conflict is uitgebroken, het personeel is geëvacueerd en werkt voorlopig vanuit Nederland. Ook andere Europese landen hebben hun ambassades gesloten en werken vanuit de regio (Nairobi, Addis Ababa of Cairo) of hun eigen hoofdstad.

Nederlandse inzet in Soedan

Politiek

Nederland en de EU hebben een belang bij het herstel van stabiliteit in Soedan, dat gelegen is tussen de «brede band van instabiliteit» van de Sahel tot de Rode Zee. Een kwart van onze internationale handel loopt via de Rode Zee.

Nederland zal zich samen met de EU en gelijkgezinden blijven inzetten voor een einde aan het geweld, vredesonderhandelingen en een weg terug naar een democratisch, burgerlijk bestuur in Soedan. Dit is tevens in lijn met de beleidsnota Mensenrechten, Democratisering en Internationale Rechtsorde, waarin het belang van ondersteuning en bescherming van mensen, organisaties en structuren die zich inzetten voor het versterken van de democratische rechtsstaat, wordt benadrukt. Uiteindelijk ligt de sleutel voor een duurzame politieke oplossing in handen van civiele actoren, en moeten burgerpolitici nauw betrokken worden bij de politieke inrichting van Soedan. Nederland zet zich daarvoor in, onder andere door financiële steun te verlenen aan organisaties met expertise op het gebied

² UN experts alarmed by reported widespread use of rape and sexual violence against women and girls by RSF in Sudan | OHCHR.

van conflictbemiddeling en vredesopbouw, die al langer betrokken zijn bij het bijeen brengen van diverse civiele actoren. Deze gesprekken met civiele actoren staan niet op zichzelf, maar zijn onderdeel van een breder politiek proces om tot een oplossing te komen, geleid door de AU. Daarnaast organiseert Nederland, in nauwe samenwerking met de EU Speciaal Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, op korte termijn een bijeenkomst met een aantal EU-lidstaten om EU inzet in Soedan nader te coördineren en concrete handelingsperspectieven te bespreken.

Diplomatiek

Waar mogelijk, geeft Nederland politieke boodschappen af. De Minister van Buitenlandse Zaken sprak en marge van de AVVN met AU Commis-saris Bankole over Soedan en de rol van de AU en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft afgelopen juni in Addis Ababa de boodschap afgegeven dat Nederland en de EU klaar staan om de AU te steunen bij het bemiddelingsproces en dat het van belang is om civiele actoren hierbij te betrekken. Daarnaast is er tijdens de AVVN in bilaterale gesprekken over Soedan gesproken, onder andere met *Executive Secretary* bij IGAD, de heer Workneh Gebeyeh, waar het onder meer ging over het belang van het betrekken van vrouwen en jongeren bij vredesonderhandelingen.

Sancties

Voor de zomer hebben de VS en VK sancties ingesteld tegen Soedanese personen en bedrijven die baat hebben bij het huidige conflict, onder wie Abdelrahim Dagalo, de broer van Hemetti en tweede man van de RSF. De EU heeft zelf recent een autonoom sanctieregime aangenomen.

Accountability

Het is belangrijk dat de overtreders van mensenrechtenschendingen ter verantwoording worden geroepen, om de vicieuze cirkel van geweld te doorbreken. Nederland steunt daarom organisaties die onder meer werken aan kennisvergroting rondom documentatie en bewijsvergaring van mensenrechtenschendingen. In multilateraal verband zet Nederland zich in de Mensenrechtenraad in voor initiatieven die *accountability* in Soedan versterken. Zo is een resolutie voorbereid door Duitsland, VK, VS en Noorwegen, voor een onderzoeksmechanisme in Soedan, die aan bewijsgaring zal doen voor ernstige MR-schendingen, inclusief signalen van een nieuwe genocide in Darfur. Deze resolutie is 11 oktober jl. aangenomen in de Mensenrechtenraad, met een krappe meerderheid.

Ontwikkelingssamenwerking

Reeds voor het uitbreken van het conflict was er geen directe samen-werking met de *de facto* overheid van Soedan, die aan de macht kwam na een staatsgreep in oktober 2021. Ondanks de oorlog gaan de meeste programma's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking voor Soedan in aangepaste vorm door. Activiteiten zijn deels aangepast aan de noden, en voortgezet buiten het land, dan wel deels in delen van Soedan die niet door conflict zijn getroffen. Op deze manier kunnen de beoogde doelstel-lingen toch deels worden behaald. Momenteel wordt gezien hoe de OS inzet op middellange termijn vorm moet krijgen.

Humanitair

De humanitaire respons in Soedan wordt geplaagd door vele uitdagingen. Zo is het aangepaste Humanitaire *Response Plan* slechts voor 31%

gefinancierd, terwijl voedsel- en brandstofprijzen enorm zijn gestegen. Ook is toegang tot sommige delen van Soedan ernstig beperkt vanwege onveiligheid. De autoriteiten bemoeilijken de afgifte van visa voor humanitaire hulpverleners en maken het leveren van hulp een stroperige bureaucratische exercitie. Ook zijn er ernstige verstoringen van het banksysteem en de gezondheidszorg.

De Nederlandse humanitaire inzet bestaat grotendeels uit ongeoormerkte (flexibel inzetbare) bijdragen aan de VN en het Rode Kruis. Zo is het VN *Central Emergency Response Fund* (CERF), waarvan Nederland een van de grootste donoren is, instrumenteel. Sinds het uitbreken van de crisis heeft CERF in totaal USD 60 miljoen vrijgemaakt voor humanitaire hulp in Soedan.³ Daarnaast zijn er allocaties gedaan aan buurlanden. Tsjad heeft dit jaar USD 23 miljoen ontvangen uit het CERF en Zuid-Soedan USD 34 miljoen.

Daarnaast draagt Nederland EUR 12 miljoen bij aan het humanitaire fonds van Sudan (SHF). Hiermee worden onder meer lokale hulpinitiatieven gefinancierd die actief zijn in de meest lastig bereikbare gebieden.⁴

De Dutch Relief Alliance (DRA) heeft haar bestaande activiteiten (EUR 4.4 miljoen in 2023) aangepast aan de crisis en een additionele EUR 3 miljoen gealloceerd. Nederland financiert ook het Nederlandse Rode Kruis, dat vooral samenwerkt met de *Sudanese Red Crescent*, met een bijdrage van ruim EUR 1 miljoen.

Naast de financiële inzet, draagt Nederland ook middels diplomatie bij aan een effectieve humanitaire inzet. Er wordt nauw contact onderhouden met andere humanitaire donoren, de VN, het Rode Kruis, de DRA en andere iNGOs. Nederland is samen met het Verenigd Koninkrijk co-voorzitter van de Humanitaire Donor Werkgroep. Deze groep tracht uitdagingen, zoals beperkte toegang, aan te kaarten middels publieke statements en bij betrokken autoriteiten, en met de VN te spreken over de prioritering tussen verschillende gebieden in het land.

Migratie

Om doorreizen te voorkomen wordt in Soedan en de landen rondom Soedan – o.a. via de EU – humanitaire hulp geboden voor kwetsbare vluchtelingen en ontheemden. Door middel van het NDICI (*Neighbourhood, Development and International Cooperation*) instrument voor ontwikkelingssamenwerking zal de EU 30 miljoen EUR beschikbaar stellen voor opvang van vluchtelingen in de omliggende landen. Via het *Prospects* programma ondersteunt Nederland verschillende landen met de opvang van vluchtelingen in de regio, waaronder Egypte.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

³ Allocation country list | CERF.

⁴ Sudan – Sudan Humanitarian Fund (SHF) Dashboard (January – August 2023) | Digital Situation Reports (ahconu.org).