

Vergaderjaar 2019–2020

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 288

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2019

Op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 13 september 2019 ontvangt u in deze brief een overzicht van de actuele politieke en humanitaire situatie in Jemen en de Nederlandse inzet ter zake.

Politieke situatie: verdere fragmentatie en regionale escalatie

Na een week van intensieve besprekingen kwamen, onder leiding van VN-gezant Martin Griffiths, de regering van Jemen en vertegenwoordigers van de Houthi's op 13 december 2018 in Zweden tot een overeenkomst over een wapenstilstand in en rondom havenstad Hodeidah. Daarnaast was er overeenstemming over het vormen van een gezamenlijk comité dat zich zou buigen over de-escalatie van het geweld in Taiz, een stad die sinds het begin van het conflict strijdtoneel was van verschillende partijen en een belegering door de Houthi's. Een overeenkomst met betrekking tot de uitwisseling van gevangenen was al eerder bereikt. Aanvankelijk was het optimisme over het zogenoemde «Stockholm akkoord» groot, maar al snel bleek implementatie van de verschillende onderdelen bijzonder lastig, omdat partijen vanwege onderling wantrouwen het niet eens konden worden over de details.

In januari 2019 nam de Veiligheidsraad unaniem resolutie 2452 aan en creëerde daarbij een nieuw *Special Political Mission* voor Jemen: de *United Nations Mission to support the Hodeidah Agreement* (UNMHA). Het mandaat van de missie werd ingesteld met specifieke focus op implementatie van de wapenstilstand, terugtrekking van de troepen van beide strijdende partijen en het veiligstellen van de havens.

VN-gezant Griffiths had tot dusverre bewust gekozen voor een benadering, waarbij in eerste instantie alleen de twee partijen die betrokken waren bij de gewapende strijd, deelnamen aan besprekingen. Hij wilde wachten met het bespreken van de «zuidelijke kwestie» tot een tweede fase van het vredesproces: als er uitzicht was op een politieke overeenkomst tussen de Houthi's en de regering onder leiding van president Hadi. Tegelijkertijd werd de roep om een meer inclusieve benadering waarbij andere partijen ook aan tafel worden gevraagd, steeds sterker. Vooral de zuidelijke separatisten (*Southern Transitional Council – STC*) lieten steeds harder hun stem horen en eisten deelname aan de consultaties. Zij dreigden actie te ondernemen als hun verzoek zou worden genegeerd.

Inname Aden door zuidelijke separatisten

Na een jaar van relatieve rust in het zuiden vonden er begin augustus 2019 twee aanslagen plaats in Aden. De VAE had enkele weken daarvoor aangekondigd om troepen en materieel uit Jemen terug te zullen trekken. Een van de aanslagen werd opgeëist door de Houthi's. Er vonden vergeldingsacties plaats tegen inwoners van Aden die afkomstig waren uit Noord-Jemen. Vervolgens braken er gevechten uit tussen milities van de zuidelijke separatisten en de presidentiele garde van president Hadi, waarbij de separatisten het presidentiele paleis en militaire kampen innamen. Toen de directe ondersteuning van de STC door de VAE duidelijk zichtbaar werd door een openlijke confrontatie op de grond (bombarde-menten op regeringstroepen), sprak president Hadi van een door de Emiraten gesteunde «staatsgreep». De gehele regering vluchtte naar Riyad. De gevechten leverden niet alleen spanningen op tussen de VAE en de regering van Jemen, maar lijkt ook de relatie tussen de coalitiepartners Saoedi-Arabië en de VAE te hebben beïnvloed. Hoewel de coalitiepartners in Noord-Jemen de Houthi's als gezamenlijke vijand hebben, lieten de gebeurtenissen in Aden zien dat de belangen in Zuid-Jemen verschillen en dat het risico van verdere fragmentatie van Jemen op de loer ligt. Na de inname van Aden door zuidelijke separatisten, is het zuiden van Jemen steeds verder verweekeld geraakt in een gelokaliseerde strijd om controle over verschillende provincies en steden. Een Saoedische geïnitieerde poging tot besprekingen in Jeddah tussen de STC en de regering, zijn nog gaande, echter de partijen spreken elkaar niet rechtstreeks. Een oplossing voor het conflict in het zuiden van Jemen blijft hierdoor voorlopig uit. De situatie blijft diffuus en instabiel.

Ook in de rest van het land is de situatie complexer en chaotischer geworden. In nagenoeg alle provincies in Jemen wordt gevochten tussen Houthi's en regeringseenheden (gesteund door de coalitie), tussen lokale krijgsheren onderling (als dan niet gesteund door een buurland) of tussen Al-Qaïda en regeringstroepen dan wel Houthi's. Ook ISIS en Al Qaida op het Arabisch Schiereiland (AQAS) voerden onderling strijd. Er is sprake van profilering van steeds extremere krachten, niet alleen de Houthi's in het noorden, maar ook de Salafisten in het zuiden, die vooral Al Islah bestrijden (de Jemenitische tak van de Moslim Broederschap die onderdeel uitmaakt van de regeringscoalitie, maar in de praktijk op gespannen voet staat met voornamelijk de VAE). Toch zijn de meeste frontlinies sinds het conflict niet wezenlijk veranderd, alleen op sommige plekken hebben er grootschalige militaire confrontaties plaatsgevonden. Er zijn er ook enkele *pockets of stability*. Zo sturen sommige regionale overheden in het zuidelijke deel (Mareb, Hadramaut), die relatieve stabiliteit en welvaart kennen, meer en meer aan op autonomie.

Aanvallen op Saoedi-Arabië

Vanaf mei dit jaar is er ook escalatie van geweld tussen de Houthi's en Saoedi-Arabië. Meerdere raketten en drones werden door de Houthi's afgevuurd op Saoedi-Arabië.

De spanningen in de Golf nemen hierdoor aanzienlijk toe. Nederland heeft de aanvallen op olie-installaties in Saudi-Arabië veroordeeld en acht het waarschijnlijk dat Iran betrokken was bij deze aanval. VN-gezant Griffiths waarschuwt in de Veiligheidsraad voor regionalisering van het Jemen conflict en een mogelijke geweldsescalatie die veel verder strekt dan de regio.

Vooruitzichten vredesproces

Het wantrouwen tussen de partijen blijft groot, waardoor het vredesproces maar moeizaam vordert. Ruim een half jaar na Stockholm zijn er nauwelijks stappen gezet t.a.v. het akkoord. Positief is dat het bestand in Hodeidah vooralsnog standhoudt en er sinds kort enige vooruitgang is vanwege operationalisering van het tripartiete staakt-het-vuren en de-escalatie mechanisme. Besprekingen t.a.v. verdere implementatie van de Hodeidah overeenkomst lijken nu even in de wacht te zijn gezet, terwijl Griffiths andere vertrouwenwekkende maatregelen onderzoekt. De uitvoering van het eerste deel van Hodeidah gaat wel voort, waaronder het vergoten van humanitaire toegang door de haven. Algehele voorde- ringen t.a.v. Hodeidah moeten echter bredere vredesinspanningen niet in de weg staan. Gesprekken tussen Saoedi-Arabië/Jemen en Houthi's richten zich daarom nu op de uitvoering van vertrouwenwekkende maatregelen zoals heropenen van Sana'a vliegveld, gevangenenruil en de-escalatie in Taiz (op beide onderdelen recentelijk positieve signalen) en een algehele wapenstilstand. Daarna dient een bredere politieke dialoog met alle partijen te volgen.

De zorgelijke ontwikkelingen in het zuiden en escalatie van geweld in zowel Jemen zelf als de regio onderstrepen de noodzaak voor een politiek proces. In september benadrukte Griffiths tijdens een briefing in de Veiligheidsraad dat de implementatie van Stockholm en de voortgang op het bredere, inclusieve, politieke proces parallelle sporen moeten zijn.

Jemenitische vrouwen zijn tot nu toe nauwelijks vertegenwoordigd in het formele traject, terwijl zij binnen informele vredesprocessen zeer actief zijn. Zij pleiten o.a. voor 30% van de plaatsen aan tafel, conform afgesproken in de Jemenitische Nationale Dialoog in 2013 en voorzitters- verklaringen van de VN Veiligheidsraad.

Eind september, kort na de aanvallen op de olie-installaties, kondigden de Houthi's een eenzijdige wapenstilstand af: zij zullen stoppen met aanvallen met drones en raketten op Saoedi-Arabië en zien uit naar een stopzetting van aanvallen op Jemen als reactie vanuit Riyad. In hun verklaring namen de Houthi's voor het eerst afstand van Iran. Dit leidde tot voorzichtige positieve reacties vanuit Saoedi-Arabië. Indien een wapenstilstand tussen KSA en Houthi's tot stand komt en standhoudt, zal dit wellicht de weg kunnen openen naar nieuwe inclusieve gesprekken met alle relevante partijen over een vredesakkoord.

Economie

Het BBP is sinds het uitbreken van het conflict in 2015 met meer dan de helft gedaald. De combinatie van importafhankelijkheid, verminderde exportinkomsten, corruptie, aanzienlijke belemmeringen voor de invoer van consumptiegoederen en depreciatie hebben geleid tot een hoge prijsinflatie en navenant verminderde koopkracht van de bevolking. Bijna

alle investeringen zijn stopgezet. Verminderde economische bedrijvigheid, verlies van bestaansmiddelen en gebrek aan werkgelegenheid hebben de economie verder aangetast. Een complicerende factor is dat belangrijke maatregelen om de gefragmenteerde Centrale Bank naar behoren te laten functioneren, uitblijven. In de overheidssector hebben meer dan 1 miljoen Jemenitische ambtenaren sinds meer dan twee jaar geen of slechts een fractie van hun salaris ontvangen. De overmakingen van de diaspora aan de overblijvende familieleden in Jemen zijn nu een nog belangrijker bron van inkomsten geworden. Naarmate de oorlog voortduurt, de fragmentatie toeneemt en er nieuwe conflicten ontstaan, zal de economie op alle niveaus schade blijven lijden. De fysieke schade die door het conflict wordt toegebracht, zal de economie de komende jaren ernstig beperken, met onvoldoende banen voor een verarmde beroepsbevolking en buitenlandse bedrijven die aarzelen om te investeren in een land dat lijdt onder een slechte dienstverlening, onveiligheid, corruptie en complexe bestuurlijke zwakheden.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie is het afgelopen jaar verder verslechterd. Op dit moment hebben meer dan 24 miljoen mensen humanitaire hulp nodig om in hun basisbehoeften te voorzien, miljoenen mensen staan op de rand van hongersnood en 2 miljoen kinderen zijn ondervoed. De voortdurende vijandelikheden en de economische neergang hebben de veerkracht van de mensen verminderd en de kwetsbaarheid vergroot. De beschikbaarheid van essentiële openbare diensten, zoals gezondheidszorg, onderwijs, elektriciteit, brandstof- en watervoorziening is afgenomen. Veel gebouwen en essentiële infrastructuur zijn verwoest. Als gevolg hiervan heeft meer dan de helft van de bevolking geen toegang tot schoon drinkwater, sanitaire voorzieningen of basisgezondheidszorg. Het verlies van basisvoorzieningen heeft het risico van uitbraken van besmettelijke ziekten vergroot. Vooral kwetsbare groepen zoals vrouwen, kinderen, binnenlandse ontheemden, gastgemeenschappen en gemarginaliseerde mensen worden getroffen. Voedselvoorziening wordt belemmerd en vertraagd door onder meer de vele *checkpoints* (door verschillende groeperingen), ingewikkelde en omslachtige bureaucratie en corruptie. Daarnaast wordt de invoer van brandstof aan het noorden belemmerd door decreten van de regering en weigering van schepen voor Hodeidah door de coalitie.

Nederlandse inzet

Nederland blijft zich zowel bilateraal als internationaal diplomatiek inzetten om de situatie in Jemen te verbeteren. In gesprekken met Jemen, buurlanden en landen met invloed in de regio – en in multilaterale fora – wordt aandacht gevraagd voor de humanitaire en mensenrechtensituatie, en wordt er aangedrongen op een politieke oplossing van het conflict middels volledige steun aan een inclusief vredesproces onder leiding van de VN-gezant, met betekenisvolle deelname van vrouwen.

Mensenrechtenraad

Eind september wist Nederland in de Mensenrechtenraad wederom met succes samen met Canada, België, Ierland en Luxemburg de verlenging van het mandaat van de *Group of Eminent Experts* veilig te stellen. Dankzij deze verlenging kan volgend jaar het onderzoek worden voortgezet naar schendingen van mensenrechten en humanitair oorlogsrecht door alle betrokken partijen bij strijd in Jemen. De resolutie van de Arabische groep over capaciteitsopbouw van de Nationale Onderzoekscommissie werd ook aangenomen. Een gezamenlijke Jemen resolutie

bleek niet mogelijk, omdat Saoedi-Arabië en de VAE afstand namen van het internationale onafhankelijke onderzoek. In hun ogen zijn de experts niet onafhankelijk en is het rapport gepolitiseerd.

Wapenexportbeleid

Sinds januari 2016 geldt de *presumption of denial* voor leveranties van militaire goederen en *dual use* goederen met militair eindgebruik aan alle onderdelen van de strijdkrachten van Saoedi-Arabië. Dat betekent dat er geen goederen worden geëxporteerd, tenzij onomstotelijk vaststaat dat ze niet worden ingezet in de strijd in Jemen. Het beleid is in november 2018 nog verder aangescherpt: de *presumption of denial* geldt nu ook voor alle onderdelen van de strijdkrachten van de Verenigde Arabische Emiraten – en tot juli 2019 ook voor Egypte. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijft elke aanvraag per geval (*case by case*) beoordelen aan de hand van de acht criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport.

Zowel in EU- als VN-verband heeft Nederland – conform de gewijzigde moties van de leden Van Ojik en Karabulut (Kamerstuk 32 623, nr. 214), de motie van het lid Ten Broeke (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1735) en de motie van het lid Servaes (Kamerstuk 22 054, nr. 273) – andere landen opgeroepen tot het stoppen van leveren van wapens aan de coalitie-landen. Tijdens het Algemeen Overleg over Wapenexport van 5 september jl. (Kamerstuk 22 054, nr. 313) heeft Minister Kaag toegezegd een aanvullend onderzoek te doen naar de rol van Nederlandse militaire middelen in de strijd in Jemen. De Minister zal de Kamer voorafgaand aan de begrotingsbehandeling informeren over de stand van zaken.

Ontwikkelingssamenwerking

Nederland is een langdurige samenwerkingspartner van Jemen. Het conflict legt druk op de operationele aansturing van het programma. Desondanks slaagt de ambassade erin haar programma's ter ondersteuning van de bevolking uit te voeren (bilateraal ontwikkelingsbudget van 16,9 miljoen). Een conflict sensitieve benadering wordt toegepast in het gehele samenwerkingsprogramma.

De Nederlandse inzet blijft gericht op het leveren van bouwstenen voor een toekomstige transitie van conflict naar vrede, op basis van de volgende uitgangspunten. Op het gebied van vredesopbouw wordt een tweeledige aanpak nagestreefd. Aan het formele vredesproces wordt financiële en diplomatieke steun op hoog niveau gegeven (Track I). Evenals voorgaande jaren, zal Nederland middels een bedrag van 2 miljoen euro het kantoor en het werk van VN-Gezant Griffiths ondersteunen. Daarnaast zal 2 miljoen worden bijgedragen aan de «*Peace Support Facility for Yemen*» van UNDP. Deze faciliteit staat het VN geleide vredesproces bij en beoogt een bijdrage te leveren aan het vergroten van de toezeggingen van de partijen in het vredesproces, het vergroten van het vertrouwen van burgers in het vredesproces, en het realiseren van verbeteringen in prioriteitsgebieden.

Tevens adresseert Nederland de diepere oorzaken van conflicten door versterking van lokale gemeenschapsstructuren, het tegengaan van sociale fragmentatie en bevordering van integratie van minderheidsgroepen. Dit gebeurt onder meer door de opbouw van lokale economische, sociale en veiligheidsstructuren en het faciliteren van een dialoog tussen en binnen diverse groepen (Track II). Deze groepen omvatten tribale en religieuze leiders, maatschappelijk middenveld, ondernemers, jongeren en vrouwen. De twee-sporenaanpak is essentieel voor het leggen van de basis voor een formele vredesovereenkomst. Het betreft onder andere projecten op het gebied van bescherming van burgers en vrouwen, peace and security. Nederland zal zijn inspanningen opvoeren om

bij te dragen aan de vergroting van de aanwezigheid van vrouwen in invloedrijke posities, hun rol in conflictbeslechting en hun betekenisvolle deelname aan het vredesproces (op alle niveaus en in alle fases). Jemen is één van focuslanden in Nederlandse Nationaal Actieplan 1325. Het NAP-programma in Jemen is gericht op het tegengaan van schadelijke gendernormen en het bevorderen van vrouwenparticipatie in conflictpreventie en -beslechting, vredesopbouw en humanitaire respons, vooral op lokaal niveau. Nederland financiert tevens een programma dat verschillende vrouwen(organisaties) in Jemen bij elkaar brengt, o.a. om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen. Eind juni 2019 vond in Amman de eerste strategische bijeenkomst als onderdeel van dit programma plaats, met diverse vertegenwoordiging van vrouwen. In 2020 is een tweede bijeenkomst in Nederland voorzien.

In de belangrijkste sectoren (drinkwater en sanitaire voorzieningen, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, en vredesopbouw) zal de nadruk blijven liggen op duurzame ontwikkeling op lokaal niveau en wederopbouw van sociale structuren en basisvoorzieningen. Nederland zal de mogelijkheden onderzoeken om kleinschalige landbouw te beoefenen in combinatie met een verhoogde waterefficiëntie in het kader van duurzame ontwikkeling, inclusief conflict beperkende maatregelen. De focus ligt op het creëren van werkgelegenheid voor jongeren en vrouwen. Er zal actief worden gezocht naar manieren om de ontwikkeling van ondernemerschap te ondersteunen. Tot slot is, gezien de enorme impact van de crisis, de steun aan psychosociale diensten versterkt. De uitvoeringsmodaliteit in het lopende samenwerkingsprogramma betreft (I)NGOs en de VN. Er is geen directe samenwerkingsrelatie met de overheid, zoals die er was voor het uitbreken van de oorlog. Dat houdt verband met de gebrekkige beleids- en beheeromgeving: o.a. onvoldoende controle over het land (legitieme regering is afwezig), corruptie en gebrek aan transparantie.

Humanitaire hulp

Nederland draagt in 2019 vooralsnog 13,2 miljoen bij, waarvan 4,2 miljoen via de *Disaster Relief Alliance* (DRA) en de rest via het *Country Based Pooled Fund* (CBPF) Jemen. Nederland heeft deze bijdrage in februari 2019 bekend gemaakt tijdens humanitaire *pledging* conferentie te Genève. In totaal heeft Nederland sinds 2015 89,5 miljoen bijgedragen aan humanitaire hulp in Jemen.

Daarnaast verlengde Nederland in 2019 de steun aan het *United Nations Verification and Inspection Mechanism for Yemen* (UNVIM), om, door afgifte van vrijwaringen na controle, commerciële en humanitaire goederen en brandstof sneller in te voeren in havens (motie van het lid Ten Broeke, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1736). De haven van Hodeidah is essentieel voor toegang tot humanitaire hulpverlening aan het noorden waar het overgrote deel van de Jemenitische bevolking leeft. Als onderdeel van het Stockholm akkoord zal UNVIM haar operaties uitbreiden en staf in Hodeidah plaatsen ter inspectie van de schepen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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