

Vergaderjaar 2017–2018

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 200

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, 14 maart 2018

VN secretaris-generaal António Guterres noemde de situatie in delen van Syrië vorige week met recht de «hel op aarde». Het geweld is op meerdere plaatsen opgelaaid en de beelden die ons bereiken uit bijvoorbeeld Oost-Ghouta tarten elke verbeelding. Deze brief benoemt de laatste ontwikkelingen, beschrijft op verzoek van de leden van Ojk en Ploumen de actuele Nederlandse inzet in Syrië en geeft een appreciatie van het Turkse offensief in de Afrin-regio, indachtig de toezegging van Minister Kaag tijdens het debat over Afrin van 15 februari 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 53, item 8).

Ontwikkelingen aan de vijf fronten

De strijd in Syrië kan begin maart worden onderverdeeld in vijf frontlinies: Oost-Ghouta, Idlib, de Eufraat-vallei in oost-Syrië, Afrin, en het zuiden.

Oost-Ghouta

Oost-Ghouta ligt op een steenworp afstand van de hoofdstad Damascus en er wonen naar schatting 400.000 mensen in de belegerde enclave. Bij de aanvallen van het Assad-regime op het door extremistische oppositie-groepen gecontroleerde Oost-Ghouta vielen de afgelopen weken volgens de VN ruim 700 slachtoffers, waarvan het merendeel burgers. De strijd om de enclave volgt hetzelfde patroon als eerdere offensieven van het Assad-regime in Homs en Aleppo: omsingeling, bombardementen op civiele infrastructuur zoals ziekenhuizen, en uiteindelijk een grondoffensief. Bij een dergelijk offensief vallen veel burgerslachtoffers en worden oppositiestrijders en hun families gedwongen om te vertrekken.

Idlib

De situatie in de noordwestelijke provincie Idlib is evenmin hoopgevend. In de provincie wonen naar schatting twee miljoen mensen, waaronder veel intern ontheemden die – na gedwongen vertrek uit hun eerdere woonplaats – door het regime naar Idlib zijn gebracht. Sinds december vorig jaar hebben het regime en Rusland hun bombardementen op Idlib opgevoerd. Het regime heeft in de afgelopen maanden veel terrein veroverd in de provincie waardoor ruim 300.000 mensen zijn gevlucht in de richting van de Turkse grens. Recent hebben Turkse troepen, als onderdeel van de met Rusland en Iran gemaakte afspraken in Astana over de-escalatie, verschillende extra observatieposten in en rond Idlib ingericht. Door deze militaire observatieposten wordt de frontlijn met het regime bewaakt en zijn de gevechten tussen enerzijds extremistische strijdgroepen en anderzijds het regime en bondgenoten voorlopig gestaakt. Ook zijn luchtaanvallen in het gebied afgenomen. In het door oppositiegroepen gecontroleerde deel van Idlib woedt een machtsstrijd tussen het aan Al Qaeda gelieerde Hay'at Tahrir es-Sham (HTS) en enkele strengreligieuze strijdgroepen die zich voor de gelegenheid presenteren onder de noemer Jabhat Tahrir Souria (JTS). Meer gematigde strijdgroepen houden zich vooralsnog afzijdig en hebben ook niet de slagkracht om een doorslaggevende rol te spelen. Wel zijn er sinds enige tijd berichten dat de plaatselijke bevolking zich in meerdere plaatsen afkeert van HTS en de organisatie dwingt te vertrekken.

De Eufraat

De afgelopen maanden is de strijd tegen ISIS in een versnelling gekomen. Hoewel ISIS in Irak geen grondgebied meer beheerst en ook in Syrië geen kritieke bevolkingscentra of essentiële infrastructuur meer controleert, is de strijd tegen ISIS nog niet voorbij. Het zwaartepunt van de strijd ligt nu langs de rivier de Eufraat, met name in het oosten van Syrië. Op 8 februari jl. vielen strijders gelieerd aan het Assad-regime een basis van de *Syrian Democratic Forces* (SDF) op de oostelijke oever van de Eufraat aan, waarop de anti-ISIS coalitie zich verdedigde en de strijders zich terugtrokken naar de andere kant van de rivier. Vertegenwoordigers van de coalitie hadden voorafgaand, tijdens en na de aanval contact met Rusland. Nederlandse F-16s waren niet betrokken bij dit incident. Over de voortgang in de strijd tegen ISIS wordt uw Kamer binnenkort geïnformeerd via de reguliere voortgangsrapportage.

Afrin

In Afrin zet Turkije het militaire offensief tegen Koerdische strijders voort. Waar het merendeel van de gevechten zich de afgelopen weken beperkte tot de grensstroken van de Afrin-enclave, is er inmiddels ook sprake van operaties dieper in de Afrin enclave. Het Turkse optreden is echter nog steeds minder grootschalig dan in Turkse media wordt gesuggereerd. Volgens Turkse woordvoerders kwamen bij de operatie tot 5 maart ruim 40 Turkse militairen en ruim 100 aan Turkije gelieerde *Free Syrian Army* (FSA)-strijders om het leven. Volgens Turkije zouden daarnaast meer dan tweeduizend Koerdische strijders zijn omgekomen. In de afgelopen periode verschenen er verschillende verontrustende nieuwsberichten over aanzienlijke aantallen burgerslachtoffers in de enclave. Het kabinet kan deze verschillende cijfers niet verifiëren.

Op 1 maart jl. heeft een konvooi van het Internationale Rode Kruis goederen voor 50.000 mensen afgeleverd in Afrin. Sinds de Turkse aanval op Afrin zijn er YPG-strijders (de militaire tak van de PYD) onttrokken aan de strijd tegen ISIS.

Van de vijf fronten is de situatie in het zuiden op dit moment het meest stabiel. De de-escalatiezone in het zuiden die is afgesproken tussen de VS, Jordanië en Rusland, is de enige zone waar het geweld daadwerkelijk is afgenomen. In het gebied liepen de spanningen tussen Israël en aan Iran gelieerde groepen de laatste weken echter op. Op 10 februari onderschepte Israël een vermeend Iraans onbemand luchtvaartuig (*Unmanned Aerial Vehicle* of «drone»). Israël voerde daarop een aanval uit op doelen in Syrië, waarna een Israëlische F16 werd neergehaald door Syrische luchtafweer. Israël voerde vervolgens een militaire aanval uit op twaalf Syrische doelen, waarbij naar eigen zeggen vier Iraanse doelen en Syrische luchtafweerinstallaties werden uitgeschakeld. De situatie in het zuiden blijft derhalve fragiel.

Nederlandse inzet

Binnen de complexe context in Syrië, richt het Nederlandse beleid zich op vijf pijlers: ondersteuning van vreedzame politieke transitie, militaire steun in de strijd tegen ISIS, humanitaire steun voor de noodlijdende bevolking, stabilisatie van gebieden onder controle van gematigde oppositie, en het tegengaan van straffeloosheid.

Politiek en militair

Nederland is realistisch over de kans dat op korte termijn significante voortgang geboekt zal worden in het politieke proces. Tekenend is de hierboven geschetste geweldsescalatie in Syrië in februari. Op politiek vlak blijft Nederland, samen met gelijkgezinde landen binnen en buiten de EU, evenwel sterk inzetten op een geloofwaardige politieke transitie in overeenstemming met Veiligheidsraad-resolutie 2254. Zo steunt Nederland in multilateraal verband de inspanningen van VN-gezant De Mistura om, mede als opvolging van een door Rusland georganiseerde conferentie in Sotsji, op korte termijn een grondwettelijk comité samen te stellen en bijeen te laten komen in Genève. Op 19 maart zal de Raad Buitenlandse Zaken een brede discussie over Syrië voeren waarvoor ook VN-gezant De Mistura is uitgenodigd. Daarnaast zal Nederland deelnemen aan de tweede EU Syriëconferentie die op 24 en 25 april in Brussel zal worden gehouden.

Ook bilateraal zet Nederland zich in om een politieke oplossing dichterbij te brengen. Van 18–21 februari bracht Minister Kaag een bezoek aan Saoedi-Arabië en Iran. Daarbij is uitgebreid met vertegenwoordigers van beide landen gesproken over de mogelijkheden om een eind te maken aan het conflict en heeft de Minister beide landen nadrukkelijk gewezen op hun medeverantwoordelijkheid. Ook heeft Minister Kaag Iran opgeroepen om in Syrië geen activiteiten te ondernemen die de spanningen met Israël voeden.

Voor de Nederlandse militaire bijdrage aan de strijd tegen ISIS verwijs ik u naar de voortgangsrapportage die het kabinet volgende maand zal sturen.

Humanitair

De humanitaire noden in Syrië zijn enorm: momenteel telt Syrië 13,1 miljoen hulpbehoevenden. 5,6 miljoen van hen verkeren in acute nood en bijna 3 miljoen daarvan bevinden zich in belegerde of moeilijk te bereiken gebieden. Vanuit humanitair perspectief is het grootste probleem in Syrië niet zozeer de noodzakelijke financiering (in 2018 is 3,51 miljard dollar nodig), maar vooral de toegang tot de meest hulpbehoevenden. De

afgelopen weken heeft Nederland in New York, samen met penvoerders Koeweit en Zweden, alles in het werk gesteld om een staakt-het-vuren tot stand te brengen, zodat Syriërs bereikt kunnen worden met humanitaire hulp. Op 24 februari 2018 heeft de VN-Veiligheidsraad unaniem resolutie 2401 aangenomen, waarin wordt oproepen tot een staakt-het-vuren voor heel Syrië van ten minste 30 dagen om humanitaire toegang mogelijk te maken. De strijd tegen door de Veiligheidsraad erkende terroristische organisaties is uitgezonderd van het bestand. Het aannemen van de resolutie heeft vooralsnog niet geleid tot minder geweld waar dit momenteel het meeste nodig is, zoals in Oost-Ghouta. Nederland roept alle strijdende partijen op, waaronder het Assad regime, Rusland, Iran en Turkije, om over te gaan tot het onmiddellijk verlenen van humanitaire toegang en hulp aan de noodlijdende bevolking.

De Russische aankondigingen van humanitaire corridors en humanitaire «pauzes» van vijf uur per dag zijn volstrekt onvoldoende en leiden, net als ruim een jaar geleden in Aleppo, niet tot veranderingen op de grond. De aankondigingen van humanitaire corridors wakkeren angst aan voor detentie, gedwongen vertrek, scheiding van families en aanvallen op burgers. De aankondigingen zijn daarnaast weinig overtuigend, omdat bondgenoot Assad ongehinderd doorgaat met bombarderen en het grondoffensief. Nederland heeft daarom in zowel de Veiligheidsraad als de Mensenrechtenraad onderstreept dat humanitaire corridors op geen enkele wijze een alternatief kunnen zijn voor de in resolutie 2401 vastgelegde humanitaire pauze van 30 dagen en heeft opgeroepen tot onmiddellijke uitvoering van de resolutie.

Nederland levert een actieve bijdrage aan het lenigen van de humanitaire noden, zowel door financiering aan de VN, het Rode Kruis en ngo's als door humanitaire diplomatie te bedrijven in New York, Geneve, Brussel en in de Syrië regio.

Stabilisatie

Het kabinet is van mening dat het steunen van de gematigde oppositie van belang is voor duurzame stabiliteit in Syrië, waarbij Nederland alleen steun verleent als aan belangrijke criteria wordt voldaan (zoals het uitsluiten van operationele samenwerking met extremistische groepen, het nastreven van een inclusieve politieke oplossing en de naleving van het humanitair oorlogsrecht). Het versterken van de oppositiegroepen vergroot de kans op een uitonderhandelde politieke oplossing en kan Syriërs een alternatief bieden voor aansluiting bij extremistische groepen. Het ondersteunen van lokaal bestuur en lokale diensten in van ISIS bevrijde gebieden, vergroot de leefbaarheid en biedt Syriërs enig toekomstperspectief. Zo redden de «*White Helmets*» dagelijks met Nederlandse steun mensen in gebombardeerd gebied en gaan er mede dankzij Nederland meer Syrische kinderen naar school.

De huidige opmars van het regime in Syrië heeft echter gevolgen voor de Nederlandse inzet. Het regime en zijn bondgenoten boeken terreinwinst, waardoor niet-extremistische oppositiegroepen in het gedrang komen. De ruimte waarin Nederland kan opereren bij het geven van stabilisatiesteun in gematigd oppositiegebied is kleiner geworden.

De ontwikkelingen in Idlib zijn aanleiding voor het kabinet om het *Non Lethal Assistance* (NLA) programma voor de Syrische gematigde gewapende oppositie in die provincie te beëindigen. Het kabinet constateert dat de mogelijkheden om deze groepen te ondersteunen met NLA te beperkt zijn geworden, vanwege de complexe situatie op de grond en het verlies van grondgebied door de gematigde oppositiegroepen. Nederland

blijft de Syrische gematigde gewapende oppositie ondersteunen waar dit kan. In het relatief stabiele zuiden van Syrië wordt het NLA programma voortgezet. In de komende periode zal het kabinet bezien of en op welke wijze het stabilisatieprogramma moet worden bijgesteld om de gematigde oppositie zo effectief mogelijk te kunnen blijven ondersteunen.

Tegengaan straffeloosheid

In Syrië worden internationale normen dagelijks geschonden, onder andere door het gebruik van chemische wapens of het doelbewust bombarderen van civiele infrastructuur. Het kabinet zet zich in om straffeloosheid tegen te gaan en naleving van internationaal recht te bevorderen. Zo geeft Nederland logistieke en financiële steun aan het door de Algemene Vergadering van de VN opgerichte *International, Impartial and Independent Mechanism on international crimes committed in the Syrian Arab Republic* (IIIM). Dit onderzoeksmechanisme zal bewijs van schendingen van humanitair oorlogsrecht en mensenrechten verzamelen, analyseren en bewaren. Ook worden dossiers voorbereid voor mogelijke strafrechtelijke vervolging. Nederland steunt daarnaast de in 2011 door de Mensenrechtenraad ingestelde *Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* en pleit consequent voor doorverwijzing door de VN-veiligheidsraad van de situatie in Syrië naar het Internationaal Strafhof.

Toen het VN-onderzoekmechanisme voor chemische wapens door een Russisch veto in de Veiligheidsraad in oktober niet kon worden verlengd, lanceerde Frankrijk op 23 januari 2018 het *International Partnership Against Impunity for the Use of Chemical Weapons*. Nederland was hierbij aanwezig, steunt het initiatief en heeft op 28 februari jl. tijdens de ontwapeningsconferentie in Genève overleg gevoerd met Frankrijk en andere landen over de implementatie.

Onderbouwing Turkse inval in Afrin

De afgelopen weken heeft Nederland intensief overleg gevoerd met EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten over het Turkse militaire offensief in Afrin. De Nederlandse zorgen zijn zowel in bilaterale gesprekken in verschillende hoofdsteden, als in EU-, NAVO- en VN Veiligheidsraad-verband opgebracht. Ook in bilaterale contacten met Turkije zijn de Nederlandse zorgen bij verschillende gelegenheden aangekaart. Nederland heeft richting Turkije in duidelijke bewoordingen zorgen geuit over deze operatie en Turkije met klem opgeroepen om grote terughoudendheid en proportionaliteit te betrachten.

Bijkomend negatief effect van de Turkse inval betreft het wegtrekken van verschillende elementen van de *Syrian Democratic Forces* (SDF) uit de Eufraatvallei, waar zij strijden tegen ISIS, naar Afrin. Bij verschillende gelegenheden heeft Nederland daarom aangegeven dat het Turkse optreden in Afrin de strijd tegen ISIS niet mag bemoeilijken. Op 13 februari heeft de Minister van Defensie tijdens een ministeriële defensiebijeenkomst van de anti-ISIS coalitie in Rome deze boodschap overgebracht; op dezelfde dag deed Nederland dit tijdens de algemene ministeriële bijeenkomst van de coalitie in Koeweit en enkele dagen later in de bijeenkomst van Ministers van Defensie van de NAVO in Brussel. Desalniettemin heeft het Turkse offensief geleid tot verminderde inzet van de SDF tegen ISIS. Het kabinet betreurt het zeer dat de strijd tegen ISIS hiermee wordt bemoeilijkt.

Nederland sprak op 15 februari jl. tijdens de informele Raad Buitenlandse Zaken («Gymnich») in een sessie met de kandidaat-lidstaten de Turkse

delegatie aan op de gebrekkige onderbouwing van de aanval op Afrin (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1834). Tijdens de formele Raad Buitenlandse Zaken op 26 februari jl. riep Nederland ook andere EU-lidstaten op om Turkije te blijven vragen om onderbouwing te leveren (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1837). Ook de Nederlandse Permanent Vertegenwoordigers bij de VN (zowel in New York als in Genève) en de NAVO hebben de zorgen over het offensief in Afrin tijdens verschillende vergaderingen kenbaar gemaakt. Op 12 maart jl. heeft Nederland de situatie in Afrin expliciet aan de orde gesteld in de VN Veiligheidsraad in het kader van de urgente naleving van het staakt-het-vuren, zoals neergelegd in VNVR-resolutie 2401. Ook de secretaris generaal van de VN Guterres heeft de situatie in Afrin tijdens deze VNVR sessie aangekaart.

Turkije heeft, mede naar aanleiding van de oproep door Nederland, aanvullende informatie gedeeld om het beroep op het recht op zelfverdediging te onderbouwen. Turkije heeft deze informatie zowel bilateraal als via de NAVO gedeeld. De gedeelde informatie betrof vooral Turkse nieuwsberichten. Volgens deze Turkse nieuwsberichten hebben beschietingen vanuit Afrin op Turks grondgebied plaatsgevonden voordat het militaire offensief op 20 januari jl. begon. Het kabinet heeft deze berichten bestudeerd, maar beschikt niet over eigenstandige informatie die deze berichten bevestigt of ontkracht. Het kabinet is van mening dat Turkije met deze informatie het beroep op het recht op zelfverdediging ten aanzien van de operatie in Afrin niet heeft onderbouwd op een manier die voor Nederland overtuigend is. Het kabinet verwacht niet dat Turkije concrete, door ons vast te stellen, onderbouwing zal leveren voor het beroep op het recht op zelfverdediging. Wel is duidelijk dat in algemene zin sprake is van legitieme Turkse veiligheidszorgen, zoals blijkt uit de vele terroristische aanslagen op Turks grondgebied de laatste jaren.

Nederland heeft – in overeenstemming met de gewijzigde motie van het lid Van Helvert c.s. (Kamerstuk 32 623, nr. 197) – met bondgenoten en EU-lidstaten intensief gesproken over een gezamenlijke positie met betrekking tot het Turkse optreden in Afrin. Veel landen delen de Nederlandse zorgen over het optreden, het risico op burgerslachtoffers en de mogelijke nadelige gevolgen voor de strijd tegen ISIS. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er onder de leden van zowel de EU als de NAVO geen draagvlak bestaat om Turkije gezamenlijk aan te spreken op de onderbouwing van het beroep op zelfverdediging. Een aantal landen stelt dat er sprake is van een legitiem beroep op zelfverdediging, terwijl andere landen stellen dat zij hier als derde land (met de daarbij horende gebrekkige informatiepositie) geen uitspraak over kunnen doen. Het is dus vooralsnog niet mogelijk om op dit punt te komen tot een gemeenschappelijke positie met EU-lidstaten of NAVO-bondgenoten. Wel delen de partners de Nederlandse zorgen over de effecten van de Turkse acties op een reeds zeer fragiele situatie in Syrië, met risico's voor de voortgang in de strijd tegen ISIS, voortgang in het politieke proces, burgerslachtoffers en verdere vluchtelingenstromen.

Het kabinet uit zijn ongenoegen over de gebrekkige informatie die Turkije bilateraal en via de NAVO heeft gedeeld. Het kabinet roept Turkije bovendien onomwonden op om het door de VN Veiligheidsraad afgekondigde staakt-het-vuren (resolutie 2401) ook in Afrin te respecteren en betreurt ten zeerste dat Turkije hier vooralsnog geen gehoor aan geeft. Nederland sluit zich met deze oproep om het staakt-het-vuren te respecteren aan bij o.a. de Verenigde Staten, Duitsland en Frankrijk. Nederland zal zich er daarnaast voor inzetten dat de zorgen over het Turkse optreden,

de noodzaak van proportionaliteit alsmede het grote belang van humanitaire toegang tot Afrin door de EU in duidelijke bewoordingen en op het hoogste niveau worden aangekaart in contacten met Turkije.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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