

Vergaderjaar 2019–2020

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 295

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, 4 februari 2020

Op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 1 november 2019 ontvangt u in deze brief een overzicht van de actuele politieke en humanitaire situatie in Jemen. Voor de uitgebreide Nederlandse inzet ter zake wordt verwezen naar de brief d.d. 14 oktober 2019 (Kamerstuk 32 623, nr. 288).

Tijdens een briefing aan de Veiligheidsraad in december vorig jaar toonde de VN-gezant Martin Griffiths zich voorzichtig optimistisch. Verschillende positieve stappen waren de afgelopen maanden samen gekomen: de ondertekening van de Riyad overeenkomst tussen de regering van Jemen en de zuidelijke separatisten, voortgang t.a.v. de implementatie van de Hodeidah overeenkomst, de vrijlating van een beperkte groep gevangenen, afname van luchtaanvallen en tot slot de rechtstreekse gesprekken die van start waren gegaan tussen Saoedi-Arabië en de Houthi's. Het feit dat partijen met tegengestelde belangen in het zuiden, onder leiding van Saoedi-Arabië, een akkoord hadden bereikt, zou hopelijk kunnen werken als een katalysator voor de rest van het land. De voortgang op de verschillende sporen had de partijen weer nader tot elkaar gebracht. Griffiths was hoopvol dat na de vorming van een nieuwe Jemenitische regering (zoals voorzien in de Riyad overeenkomst) en het bereiken van een algeheel staakt-het-vuren (als uitkomst van de gesprekken tussen Saoedi-Arabië en de Houthi's), uiteindelijk ook bredere politieke besprekingen spoedig van start zouden kunnen gaan.

In januari kon Griffiths op de bovengenoemde onderdelen geen verdere vorderingen melden. Griffiths benadrukte echter dat de grootste winst was, dat er geen nieuwe escalatie had plaatsgevonden. Hij toonde zich opgelucht dat de recente regionale crisis (Iran/Irak/Verenigde Staten) niet had geleid tot escalatie in Jemen en dat de behaalde vooruitgang van

eind vorig jaar niet teniet was gedaan. Hieronder wordt kort ingegaan op de laatste stand van zaken van de drie onderhandelingssporen.

Implementatie Stockholm-Agreement en Hodeidah

Ruim een jaar later is het Stockholm-akkoord (13 december 2018) tussen de Houthi's en de regering slechts ten dele uitgevoerd. De VN-missie, *United Nations Mission to support the Hodeidah Agreement* (UNMHA), monitort voortgang en begeleidt de gesprekken. De uitvoering van de Hodeidah-overeenkomst (het belangrijkste onderdeel van de Stockholm agreement) blijft vooral vastlopen op het aspect betreffende de voorziene terugtrekking van de troepen, omdat de Houthi's en de regering geen overeenstemming hebben kunnen bereiken over de samenstelling van lokale veiligheidstroepen ter vervanging van hun strijdkrachten. Politieke overeenstemming hierover lijkt alleen mogelijk indien er eerst bredere politieke VN-geleide vredesbesprekingen plaatsvinden en er afspraken zijn over machtsdeling. Hoewel recentelijk het mandaat van UNMHA voor een periode van zes maanden door de Veiligheidsraad werd verlengd, kampt de VN-missie met grote uitdagingen. Zo is er nagenoeg geen sprake van voortgang van de tripartite overleggen tussen de VN-missie, de regering van Jemen en de Houthi's. Ook zijn er geen doorbraken (zoals een nationaal staakt-het-vuren) geweest die hadden kunnen leiden tot een discussie over het uitbreiden van het mandaat van UNMHA. Het akkoord heeft wel geleid tot enige de-escalatie en een vermindering van geweld. Daarnaast is er gewerkt aan een *roadmap* voor het openen van humanitaire corridors en is dankzij het weer toelaten van olietankers de invoer van brandstof toegenomen. VN-gezant Griffiths verwacht binnenkort akkoord t.a.v. *mercy flights* vanuit Sana'a voor burgers die medische zorg buiten Jemen nodig hebben.

Implementatie Riyad-akkoord

Bijna drie maanden na het ondertekenen van de overeenkomst (5 november 2019) blijven grote delen van het akkoord niet geïmplementeerd en beschuldigen de partijen elkaar van het ondermijnen van de overeenkomst. Het akkoord betrof vooral een regeling tussen Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten, met als doel de coalitiegelederen te sluiten, orde in Aden te herstellen en de regering onder leiding van president Hadi terug te kunnen laten keren. Tegelijkertijd lijkt de situatie in het zuiden redelijk stabiel. Begin januari is er een gevangenenruil uitgevoerd waarbij de regeringstroepen en de zuidelijke separatisten enkele tientallen gevangenen hebben vrijgelaten. De VN is hier niet bij betrokken geweest. Op 10 januari bereikten de regering Hadi en de zuidelijke separatisten overeenstemming over de uitvoering van de tweede fase van het Riyad-akkoord: waaronder de terugtrekking van de regeringstroepen en troepen van de separatisten uit de havenstad Aden, de herschikking van de troepen van beide partijen, en de verzameling en registratie van zware en middelgrote wapens in Aden onder toezicht van de Arabische coalitie. Het vormen van een nieuw eenheidskabinet met de zuidelijke separatisten blijft vooralsnog uit, maar premier Maeen Abdulmalik en enkele andere Ministers zijn teruggekeerd in Aden. Ook zijn sinds december verschillende ambassadeursbezoeken naar Aden mogelijk geweest. Nederland blijft in gesprekken met Saoedi-Arabië en met verschillende Jemenitische partijen in de regio (in Riyad, Abu Dhabi, Amman en Muscat) het belang van de implementatie van het Riyad-akkoord en de bredere politieke dialoog benadrukken. De Nederlandse ambassadeur is ook voornemens om op korte termijn naar Aden af te reizen om de situatie ter plaatse te bespreken en deze belangrijke boodschappen af te geven.

Na de aankondiging van het eenzijdig staakt-het-vuren door de Houthi's gingen begin oktober 2019 rechtstreekse gesprekken tussen Saoedi-Arabië en de Houthi's van start. Voor zover bekend zijn de gesprekken, waaraan de VN niet deelneemt of bij betrokken wordt, vooral gericht op de-escalatie (wederzijds staken van lucht- en droneaanvallen) en het instellen van een bufferzone aan de grens met Saoedi-Arabië en de uitwisseling van gevangenen. Hoewel de de-escalatie standhoudt en de intensiteit van de confrontaties op de grond is gedaald, vinden er nog altijd aanvallen en schermutselingen plaats aan de belangrijkste front-linies, zoals rondom Sana'a, Taiz en Hodeidah. Een grote doorbraak in de Saoedi-Houthi onderhandelingen is vooralsnog uitgebleven.

Vooruitzichten vredesproces

In zijn briefing aan de Veiligheidsraad op 16 januari bleef Griffiths positief; de bereikte voortgang van eind vorig jaar had de recente regionale crisis doorstaan en had laten zien dat de Jemenitische partijen geen oorlog willen. Griffiths is hoopvol dat er spoedig verdere stappen worden gemaakt t.a.v. de implementatie van het Riyad akkoord en dat een fase van een breder politiek proces kan worden ingegaan. Iran stelt dat het vredesinitiatieven voor Jemen steunt. Van belang dat Iran zich hiernaar ook gedraagt. Mochten de besprekingen tussen Saoedi-Arabië en de Houthi's tot een concreet akkoord leiden, dan zal Griffiths die overeenkomst moeten uitbouwen tot een inclusieve set van afspraken, die weer moeten leiden tot een breder vredesakkoord. Er is synergie tussen de verschillende processen die uiteindelijk moeten leiden tot een inclusief bemiddelingsproces onder leiding van de VN, zoals gemandateerd door de Veiligheidsraad.

Indien eerdere positieve stappen niet standhouden en niet worden gecomplementeerd met een politiek proces, zal de situatie fragiel blijven. Griffiths blijft intussen reizen en gesprekken voeren in de regio, o.a. in Sana'a, Muscat en Riyad. Nederland zal het werk en het kantoor van de gezant politiek en financieel blijven steunen. Vertrouwenwekkende maatregelen blijven nodig. Hoe langer hiermee wordt gewacht, des te groter is de kans dat potentiële spoilers (waaronder wantrouwen tussen de partijen en de rol van terroristische organisaties) verder voet aan de grond zullen krijgen.

Zoals de afgelopen weken is gebleken, zijn de tot op heden bereikte de-escalatie en politieke besprekingen nog erg fragiel. Daags na zijn briefing werd Griffiths geconfronteerd met de aanval op een militair kamp van regeringsgezinde troepen in Marib. Hierbij viel een groot aantal slachtoffers te betreuren. Vervolgens vonden er na een relatief lange tijd van stilte ook luchtaanvallen plaats door de coalitie dichtbij Sana'a.

Economische en humanitaire situatie

De hoge wisselkoers blijft een groot probleem vormen voor de economie. Op dit moment is er wederom sprake van een voortgaande depreciatie van de nationale munt. De Centrale Bank van Jemen heeft zonder afdoende reserves nieuwe biljetten bijgedrukt, die door de Houthi's niet worden geaccepteerd. Het resulteerde in verdere tweedeling van de economie, een verschil in wisselkoers en een impuls voor de zwarte markt en informele economie. Daarnaast is de financiële injectie van Saoedi-Arabië van vorig jaar van 2 miljard USD bijna op. Een steeds groter deel van de bevolking van Jemen is vanwege de verder toenemende inflatie niet in staat voedsel te kopen en de groep die afhankelijk is van humanitaire hulp neemt hierdoor toe.

Jemen voert dit jaar opnieuw de lijst aan van meest omvangrijke humanitaire crises wereldwijd. Bijna 80 procent van de Jemenieten, minstens 24 miljoen mensen, hebben humanitaire hulp en bescherming nodig. Meer dan 20 miljoen mensen hebben onvoldoende te eten en bijna 4 miljoen mensen zijn ontheemd geraakt. Verbetering van de humanitaire situatie blijft uit en de operationele ruimte staat onder grote druk. Volgens het *Global Humanitarian Needs Overview 2020* kunnen 5 miljoen mensen, in 75 districten, niet worden bereikt. UNOCHA, de coördinerende humanitaire VN-organisatie, maakt zich grote zorgen over recente acties van de Houthi's: het niet meer erkennen van geldbiljetten, het frustreren van het werk van humanitair personeel, en de druk op humanitaire organisaties om 2% van humanitaire projecten als «belasting» af te dragen. OCHA luidt daarom opnieuw de noodklok over de operationele ruimte, met name in gebieden onder controle van de Houthi's. De Nederlandse ambassadeur heeft in januari een bezoek kunnen brengen aan Sana'a samen met de EU en Franse ambassadeur. De delegatie heeft kritische boodschappen kunnen afleveren t.a.v. implementatie van het Stockholm-akkoord, humanitaire toegang en mensenrechtenschendingen. Donoren werken samen aan vervolgstappen richting de strijdende partijen om de humanitaire ruimte te verbeteren. In 2019 droeg Nederland met EUR 15,7 miljoen bij aan de humanitaire crisis in Jemen, waarvan EUR 4,1 miljoen via de *Dutch Relief Alliance*.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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