

Vergaderjaar 2017–2018

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 215

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, 9 april 2018

Op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 22 februari 2018 ontvangt u in deze brief een overzicht van de actuele politieke en humanitaire situatie in Jemen en de Nederlandse inzet terzake.

Politieke situatie: 3 jaar burgeroorlog, steeds meer verdeeldheid

De oorlog duurt nu drie jaar en Jemen raakt steeds meer verdeeld. De dood van voormalige president Saleh, die een sleutelrol speelde in de Jemenitische politiek en onderhandelingen, en recente ontwikkelingen in Noord en Zuid-Jemen, hebben een politieke oplossing verder gecompliceerd. De regering Hadi staat onder druk en is in Aden weinig effectief. Van het daadwerkelijk uitvoeren van overheidsbeleid is nauwelijks sprake. De frustratie over het ontbreken van een regeringsbeleid, ook in het zuiden, neemt sterk toe. Zuidelijke separatisten (Southern Transitional Council – STC) hebben verschillende ministers van de regering Hadi van corruptie beschuldigd en eisen het vertrek van de premier Ahmed bin Daghr en zijn kabinet. In januari slaagden de separatisten erin om diverse regeringsgebouwen in Aden te bezetten. Gevechtshandelingen werden na bemiddeling door Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten gestaakt, maar de politieke en veiligheidssituatie blijft gespannen. In het noorden regeren de Houthi's met harde hand. Na de dood van Saleh is zijn partij waarmee de Houthi's een alliantie vormden, de *General People's Congress* (GPC), uiteengevallen in diverse facties en ernstig verzwakt.

Aanvallen op Riyad

Eind maart jl. vuurden de Houthi's wederom raketten op Saoedi-Arabië af ter markering van het begin van het coalitie-offensief in 2015. De Europese Unie en een aantal lidstaten (waaronder Nederland) hebben

deze aanval op burgerdoelen ten strengste veroordeeld. In de Nederlandse verklaring werd gewezen op het risico van verdere escalatie van het conflict, de bedreiging van de regionale veiligheid en de ondermijning van het werk van de VN-gezant. Ook de VN-Veiligheidsraad bracht onder Nederlands voorzitterschap een persverklaring hierover uit. De aanvallen vanuit Jemen op Saoedi-Arabië gaan vooralsnog door. Ook worden de VAE door de Houthi's met raketaanvallen bedreigd. Nederland veroordeelt deze dreigementen en aanvallen op burgerdoelen ten eerste en roept de Houthi's op deze onmiddellijk te staken.

Nadere technische informatie over de raketten die Houthi-strijdkrachten op 22 juli en 4 november 2017 op Saoedi-Arabië hebben afgevuurd heeft geleid tot een andere conclusie: het kabinet acht het nu waarschijnlijk dat de raketonderdelen van Iraanse oorsprong zijn. Voor verdere appreciatie van het rapport van het Panel of Experts van het VN-sanctiecomité voor Jemen wordt verwezen naar de Kamerbrief hierover van 21 februari jl. (Kamerstuk 32 623, nr. 198).

Economie

Na drie jaar oorlog bevindt de economie van het armste land in de Arabische regio zich in een diepe recessie. In de publieke sector ontvangen de ruim 1 miljoen Jemenitische ambtenaren geen of slechts een fractie van hun salaris, zowel in gebieden onder controle van de regering als in die van de rebellen. Dit resulteert in aantasting van nutsvoorzieningen, sociale diensten en onderwijs. De export van olie en gas zijn traditioneel de voornaamste bron van buitenlandse deviezen. Deze inkomstenbron is echter nagenoeg opgedroogd door het conflict en heeft de buitenlandse reserves van de *Central Bank of Yemen* (CBY) verminderd van bijna USD 5 miljard in 2015 tot vrijwel nihil. Eind maart kondigde de CBY een sluiting aan vanwege een tekort aan deviezen. Het is nog onduidelijk of het hier een tijdelijke of algehele sluiting betreft.

Vooruitzichten vredesproces

Op 16 februari jongstleden is de nieuwe VN-gezant, Martin Griffiths, benoemd. Vooralsnog hebben de coalitie, de Jemenitische autoriteiten en de Houthi's hun medewerking met hem toegezegd. Zolang er geen voorstel tot staakt-het-vuren op tafel ligt, zullen Hadi's regeringstroepen proberen om zoveel mogelijk terrein te winnen, daarbij gesteund door de coalitie.

Het zal voor de VN-gezant niet eenvoudig zijn om de Houthi's aan tafel te krijgen en met hen de nodige *confidence building measures* overeen te komen. Nu de *General People's Congress* (GPC) ernstig verzwakt is, zullen de Houthi's zich presenteren als voornaamste onderhandelingspartner. Het hoogste orgaan van de Houthi's heeft een brief gestuurd naar de VNVR, waarin het oproept tot opheffing van de humanitaire blokkade, tot staking van de vijandelijkheden en een aantal stappen voorstelt voor het vredesproces. Nog niet eerder hebben de Houthi's zich zo actief opgesteld in het vredesproces.

Griffiths voert momenteel een aantal inventariserende gesprekken in de regio met de voornaamste spelers. Inmiddels heeft hij een eerste bezoek aan Sana'a afgelegd. Na deze gesprekken zal hij in de loop van april zijn eerste bevindingen en werkplan bekend maken. Hij heeft aangegeven te streven naar een inclusieve en iteratieve benadering, met deelname van *Southern Transitional Council* (STC) en andere partijen. Hij zal eerdere vertrouwenwekkende maatregelen, die in besprekingen in Koeweit en

Genève op tafel lagen, als uitgangspunt nemen. Een algeheel staakt-het-vuren is het belangrijkste element daarvan.

Humanitaire situatie: drama duurt voort

De humanitaire situatie in Jemen, die reeds desastreus was, is de laatste maanden verder verslechterd. Met het oplaaieren van geweld sinds eind vorig jaar, ook in het Zuiden, de aanhoudende raketbeschietingen en bombardementen wordt de situatie voor hulpverleners alleen maar problematischer.

De benodigde middelen voor het VN *Humanitarian Response Plan* zijn nog nooit zo hoog geweest: USD 2,96 miljard om levensreddende hulp te kunnen bieden aan 13,8 miljoen mensen. Driekwart van de Jemenitische bevolking heeft humanitaire hulp nodig. Tijdens de humanitaire *pledging* conferentie voor Jemen op 3 april in Genève werd door donoren 2 miljard USD toegezegd.

De import van humanitaire en commerciële goederen in Jemen blijft volstrekt ontoereikend. De blokkade van de belangrijkste havens in Jemen, die door de Saoedische coalitie in november vorig jaar werd ingesteld, verergerde deze situatie. Volgens de VN worden inmiddels weer goederen toegelaten tot het land, maar de omvang daarvan is niet voldoende om aan de hulpvraag te voldoen. Er zijn vertragingen – het inklaren van scheepsladingen duurt gemiddeld 36 dagen per schip – waardoor tekorten toenemen. Zo werd in februari slechts 24 procent van de minimaal benodigde hoeveelheid brandstof geïmporteerd.

De uitvoering van controles van schepen en de afgifte van inklaringen door de VN voor doorgang van humanitaire en commerciële goederen blijft moeizaam verlopen, onder andere door gebrek aan capaciteit bij het *UN Verification and Inspection Mechanism* (UNVIM). De coalitie houdt vaak zelf schepen tegen, legt UNVIM vrijwaringen naast zich neer en voert additionele controles uit. Inmiddels heeft de coalitie UNVIM een pakket aan aanvullende maatregelen voorgelegd, zodat UNVIM het werk beter kan uitvoeren. In EU-verband wordt verdere versterking van UNVIM besproken.

Ook aan Houthi zijde bestaan veel obstakels voor humanitaire toegang en distributie zoals corruptie, vergaande bureaucratie en wantrouwen naar VN-organisaties en internationale non-gouvernementele organisaties.

De vrees is groot dat er opnieuw op grote schaal cholera zal uitbreken in het aankomende regenseizoen. Daarnaast zijn er gevallen van difterie gerapporteerd. Omdat meer dan de helft van de gezondheidsinfrastructuur tijdens het conflict is vernietigd zijn de verwachtingen voor de komende maanden uiterst zorgelijk. Om een nieuwe epidemie te voorkomen worden in risicogebieden voorzorgsmaatregelen genomen. Ook de dreiging van grootschalige hongersnood is nog steeds reëel.

In januari kondigde de coalitie onder leiding van Saoedi-Arabië een eigen humanitair plan voor Jemen aan (*Yemen Comprehensive Humanitarian Operations*). Het doel is onder meer herstel van havens (behalve Hodeidah, in handen van de Houthi's), en het instellen van een luchtbrug en humanitaire corridors door het hele land. Hiervoor is ruim USD 1,5 miljard toegezegd. Het is goed dat dit plan is gelanceerd en dat Saoedi-Arabië heeft aangegeven dat deze hulp via de VN zal verlopen, maar het is belangrijk dat de hulp snel materialiseert. Volledige opening van de haven van Hodeidah blijft voor Nederland cruciaal: via Hodeidah krijgt een groot deel van de Jemenitische bevolking toegang tot eerste levensbehoeften.

Nederlandse inzet

Nederland heeft grote zorgen ten aanzien van de situatie in Jemen. Het betreft de grootste humanitaire ramp ter wereld voor wat betreft de aantallen mensen die hulp nodig hebben. Een ramp die voorlopig alleen maar slechter en gecompliceerder wordt. Nederland heeft ook zelf belang bij een stabiel en veilig Jemen. Terroristische groeperingen zoals Al Qaeda mogen in Jemen geen vrij spel krijgen. Nieuwe vluchtelingenstromen richting Europa vormen een reëel risico. Jemen is ook belangrijk vanwege de strategische ligging aan de Rode Zee en de Golf van Aden. Het internationale scheepvaartverkeer tussen Europa en Azië is aangewezen op deze route.

Nederland draagt in 2018 16,8 miljoen euro bij aan humanitaire hulp (naast een bilateraal ontwikkelingsbudget van 15,4 miljoen): 11 miljoen via het *Humanitarian Fund* van de VN en 5,8 miljoen via de *Disaster Relief Alliance* (DRA). Minister Kaag heeft deze bijdrage tijdens de de humanitaire *pledging* conferentie op 3 april in Genève kenbaar gemaakt. In totaal heeft Nederland sinds 2015 76,3 miljoen bijgedragen aan humanitaire hulp. Daarnaast heeft Nederland in totaal circa 1,6 miljoen bijgedragen aan UNVIM (motie van het lid Ten Broeke, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1736). Vanwege het wantrouwen tussen de partijen, en de kostbare tijd die verloren gaat als er onzekerheid bestaat over de lading van schepen, is het belangrijk dat een onafhankelijke en betrouwbare partij, zoals de VN, toezicht houdt op de inspecties.

Onder Nederlands voorzitterschap nam de Veiligheidsraad op 15 maart een voorzittersverklaring (Presidential Statement) aan over de humanitaire situatie in Jemen. De belangrijkste punten in de verklaring waren: 1) oproep tot volledige en duurzame opening van alle havens van Jemen voor zowel humanitaire als commerciële goederen, specifiek Hodeidah en Saleef (met andere woorden: volledige opheffing van de blokkade); 2) oproep tot vergrote toegang tot de luchthaven van Sana'a voor humanitaire hulp – o.a. vluchten voor medische patiënten; 3) kwalificatie van beperkingen van humanitaire toegang door de partijen als mogelijke schendingen van het humanitair oorlogsrecht; 4) uitspreken van grote zorg over *indiscriminate attacks* en de vele burgerdoden evenals onderstrepen van de noodzaak voor gerechtigheid; 5) proportionele formuleringen t.a.v. ballistische raketten en recente positieve humanitaire toezeggingen van de coalitie. De Veiligheidsraad gaf hiermee een duidelijk signaal aan alle partijen over de noodzaak tot verbetering van humanitaire toegang. Nederland zal samen met gelijkgezinden erop toezien dat Jemen in brede zin een prioriteit blijft in New York (gewijzigde motie van het lid Karabulut, Kamerstuk 34 775 V, nr. 34). Recentelijk is dit ook door premier Rutte met de Secretaris-Generaal van de VN Guterres besproken.

Tijdens de zitting van de Mensenrechtenraad afgelopen maart heeft Nederland door middel van een gezamenlijke verklaring samen met gelijkgezinden en de Arabische groep de implementatie van de Mensenrechtenraadresolutie van afgelopen september onder de aandacht gebracht, waarin een *Panel of Eminent Experts* werd aangesteld die onafhankelijk onderzoek gaat doen naar mensenrechtenschendingen. Het Panel heeft recentelijk bezoeken aan de regio afgelegd. De experts krijgen vooralsnog overal toegang en medewerking. In september zullen zij hun bevindingen met de Mensenrechtenraad delen. Het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) zal daarnaast doorgaan met het leveren van technische assistentie en capaciteitsopbouw aan de Nationale Commissie van Jemen.

Tijdens de EU Raad Buitenlandse Zaken van maart heeft Nederland aangedrongen op spoedige agendering van Jemen en een briefing door de VN-gezant. Dit staat nu tentatief op de agenda van de RBZ van mei.

Diplomatieke betrokkenheid

Daarnaast blijft Nederland zich zowel bilateraal als internationaal diplomatiek inzetten om de situatie te verbeteren. Tijdens een bezoek aan de regio eind februari heeft Minister Kaag in gesprekken met de regering van Jemen, Saoedi-Arabië, Oman en Iran geïnsisteerd op de noodzaak van een politieke oplossing en aangedrongen op een permanente opheffing van de blokkade om de humanitaire situatie in Jemen te verbeteren (motie van het lid Hijink, Kamerstuk 34 755 XVII, nr. 29).

De Nederlandse Ambassadeur bracht eind maart samen met de ambassadeurs van de Europese Delegatie en Frankrijk een bezoek aan Sana'a. Bezoeken zijn zeldzaam vanwege de veiligheidssituatie. Het bezoek stond in het teken van het verbeteren van humanitaire toegang en distributie van hulp en het verbeteren van de mensenrechtensituatie, waaronder de behandeling van gevangenen, minderheden en kindsoldaten. Het bezoek was ondersteunend aan de inspanningen van de VN-gezant en het recent aangenomen Presidential Statement in de VNVR. De Nederlandse Ambassadeur heeft ook een bezoek kunnen brengen aan de ambassade, waar zij met de lokale staf sprak die onder moeilijke omstandigheden hun werk nog steeds proberen te doen.

Refererend aan de vorige brief die u in december ontving (Kamerstuk 32 623, nr. 183) wordt ook in 2018 de ondersteuning op het terrein van ontwikkelingssamenwerking voortgezet (humanitair, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), vredesopbouw, gender). Zo kunnen bijvoorbeeld 13 klinieken ondanks de burgeroorlog hun dienstverlening op het gebied van SRGR onverminderd voortzetten. Ook ondersteuning van een geïntegreerd watermanagement programma heeft ervoor gezorgd dat een succesvolle nevenactiviteit van het programma – oplossing van een bestaand water-conflict – door de VN wordt opgeschaald.

Daarnaast blijft Nederland zogenaamde Track II activiteiten ondersteunen. Dit betreffen inspanningen gericht op de bevordering van de dialoog/ vredesopbouw tussen de diverse groepen in de Jemenitische samenleving t.b.v. het formele VN vredesproces. Voorbeelden zijn het betrekken van vrouwen bij vredesonderhandelingen en de bevordering van deelname van stamhoofden en leiders in Zuid-Jemen. Tijdens een ontmoeting met Jemenitische vrouwen en marge van de humanitaire *pledging* conferentie heeft Minister Kaag aangegeven dat zij hun pleidooi steunt voor wat betreft het vasthouden aan een quotum voor in ieder geval de transitieperiode. Anders zal de inbreng van vrouwen niet gerealiseerd worden. Een quotum voor vrouwen en zinvolle deelname van vrouwen aan vredesprocessen en -activiteiten zullen voorwaarden zijn voor Nederlandse financiering. Verder adviseerde Minister Kaag de vrouwen een zo breed mogelijk platform op te bouwen, hun programma voor duurzame vrede op schrift te stellen en zo veel mogelijk onafhankelijk te blijven.

Onze hulp is ondersteunend aan werk van de Verenigde Naties en de nieuwe gezant Griffiths. Minister Kaag heeft hem recentelijk gesproken en aangeboden hem te ondersteunen. Zo zal in ieder geval zijn kantoor dit jaar wederom financieel worden ondersteund door middel van een

bijdrage van 1 miljoen euro. Minister Kaag benadrukte in haar gesprek met Griffiths o.a. het belang van het betrekken van vrouwen bij het politieke proces.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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