



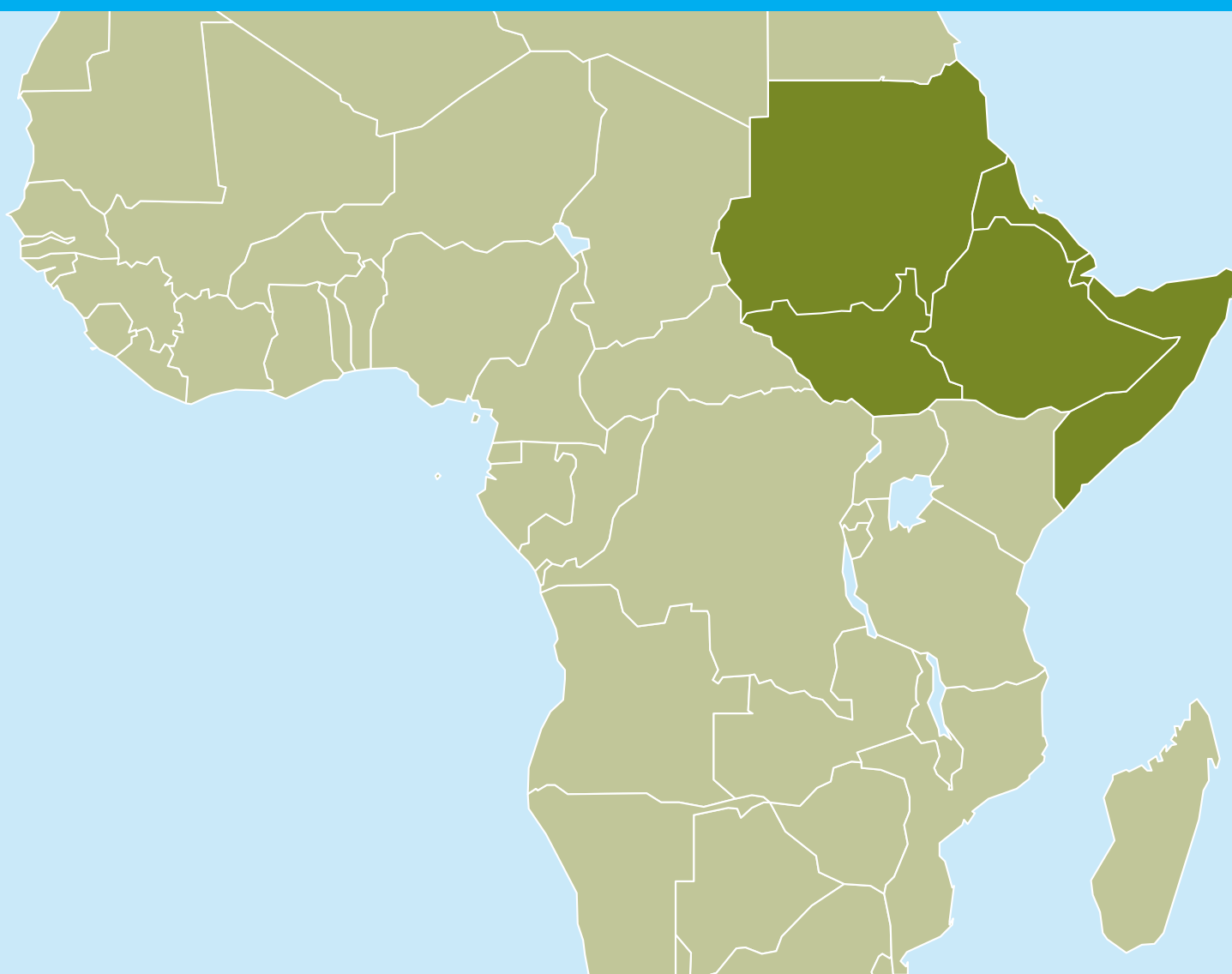
Koninkrijk der Nederlanden

Meerjarig Strategisch Plan

2014 - 2017

Hoorn van Afrika

Mali Benin Ghana Ethiopië Hoorn van Afrika Zuid Sudan Kenia Rwanda Burundi Uganda Grote meren Mozambique Palestijnse Gebieden Jemen Afghanistan Banglade



**Naar een Nederlandse regionale en geïntegreerde inzet in de Hoorn van Afrika:
Meerjaren Strategisch Plan 2014 – 2017**



Directie Sub-Sahara Afrika

Januari 2014

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	2
2. Contextanalyse: kernproblemen en ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika.....	3
3. Belangrijkste spelers: IGAD, AU, EU	9
4. Interventiologica	11
5. Activiteiten uitgevoerd door ambassade Addis Abeba met focus op regionale organisaties AU en IGAD.....	12
6. Somalië	14
7. Regionale activiteiten uit centrale middelen op gebied van versterking van veiligheid en rechtsstaat en voedselzekerheid/water	18
8. Regionale inzet van bilaterale activiteiten	21
9. Overige Nederlandse inzet: migratie, handel en militair	21
10. Financiële gevolgen	23

In dit aangepaste Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) zijn de beleidsuitgangspunten van de nota "Wat de wereld verdient; een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen" uitgewerkt. Het MJSP geldt voor een periode van vier jaar (2014-2017), maar tussentijdse aanpassingen zijn mogelijk: bijvoorbeeld in geval van belangrijke politieke of andere veranderingen, of om de Nederlandse initiatieven beter te laten aansluiten bij de EU Joint Programming. Vooral in Somalië is de situatie nog fluïde. Dit MJSP zal moeten kunnen inspelen op wijzigende omstandigheden en dient daarom als "rolling document" te worden gezien.

1. Managementsamenvatting

In de Hoorn van Afrika zijn regionale en binnenlandse spanningen, conflicten en omstreden grenzen. Ook zijn er enkele 'bevroren conflicten', zoals tussen Ethiopië en Eritrea, en 'war by proxy', door landen die steun verlenen aan gewapende partijen in buurlanden. De relaties tussen de beide Sudans blijven gespannen, met haperende olietransporten tot gevolg.

Sterke bevolkingsgroei, schaarste en milieudegradatie zijn belangrijke factoren bij de instabiliteit in de regio. Gevolgen hiervan zijn humanitaire nood, radicalisering (zoals Al Shabaab in Somalië) inclusief terrorisme, piraterij en migratiestromen. De landen in de regio kennen vaak een autoritair bestuur, terwijl er ook grote gebieden zijn waar het staatsgezag feitelijk afwezig is (zoals in delen van Somalië). De regionale samenwerking in het kader van IGAD is de laatste jaren verbeterd, maar regionale conflicten belemmeren verdere regionale samenwerking, ook op economisch terrein.

Tegelijkertijd staat ook de Hoorn van Afrika er anders voor dan 10 jaar geleden. Zuid-Sudan is de jongste VN-lidstaat nadat de bevolking zich in een referendum uitsprak voor onafhankelijkheid; in Somalië werd voor het eerst na 20 jaar een president gekozen en lijken de vooruitzichten op duurzame stabiliteit gunstiger dan ooit tevoren. De regio neemt een grotere verantwoordelijkheid bij oplossen van de eigen problemen. Hiermee komen ook economische groeikansen en mogelijkheden voor het lokale en internationale bedrijfsleven in beeld.

De problematiek in de Hoorn van Afrika heeft bij uitstek een regionaal karakter. Ethiopië en Eritrea betwisten delen van elkaars grensgebied; Sudan en Zuid-Sudan beschuldigen elkaar wederzijds van steun aan gewapende groeperingen op elkaars grondgebied. 20 jaar burgeroorlog in Somalië heeft geleid tot grote vluchtelingenstromen in de regio, en de strijd tegen de radicale organisatie Al Shabaab wordt gevoerd met steun van troepen uit, onder andere, Kenia, Ethiopië, Uganda en Burundi. Ook de problematiek rond gebruik van water (bv de Nijl) en nomadische veeteelt heeft een grensoverschrijdend karakter. Deze onderlinge verwevenheid van problemen vraagt om een geïntegreerde en regionale aanpak en Nederlandse inzet.

De nota "Wat de Wereld Verdient" en de Afrika-notitie "Kansrijk Afrika" zijn de belangrijkste beleidskaders voor dit regionale MJSP. Bij de keus voor de Nederlandse inzet is gekozen voor die sectoren waarin Nederland een toegevoegde waarde heeft op basis van ervaring, bijzondere expertise (zowel in de regio als in Den Haag en elders). Hierbij zal zo veel mogelijk synergie worden gezocht met de Nederlandse inzet in de regio (migratie; militair, inzet Nederlandse NGOs, kennisinstellingen en bedrijven etc) en aansluiting bij de inzet van andere partners, met name de EU. Op basis hiervan zijn de volgende doelstellingen geformuleerd voor dit MJSP:

- **Verbeterde regionale samenwerking op gebied van veiligheid en rechtsorde, met bijzondere nadruk op Somalië;**
- **Verbeterde regionale samenwerking op het gebied van voedselzekerheid en waterbeheer;**
- (Nog nader in te vullen): **verbeterde regionale economische samenwerking met verbetering van de mogelijkheden voor de (lokale en Nederlandse) private sector.**

Hiertoe wordt een **regionaal programma** opgezet met de volgende elementen:

- Activiteiten uitgevoerd door ambassade Addis Abeba met focus op regionale organisaties AU en IGAD;
- Activiteiten uitgevoerd door ambassade Nairobi met focus op Somalië;
- Regionale activiteiten uit centrale middelen op gebied van voedselzekerheid en water, evenals versterking van de veiligheid en rechtsorde en (nog te identificeren) regionale economische samenwerking;
- Regionale inzet waar mogelijk van bilaterale programma's.

In het bestek van deze notitie worden Ethiopië, Eritrea, Sudan, Zuid-Sudan, Somalië en Djibouti tot de Hoorn van Afrika gerekend. Dit sluit aan bij het mandaat van de EU Speciale Vertegenwoordiger voor de Hoorn. Daarbij moet worden aangetekend dat de omringende landen Kenia, de Seychellen,

Uganda, Democratische Republiek Congo (DRC), Centraal Afrikaanse Republiek, Tsjad, Libië, Egypte, maar ook landen in de Golf-regio van invloed zijn op ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika. Waar relevant zijn ontwikkelingen in deze "bredere regio" meegenomen in dit MJSP. De ambassades in Addis Abeba, Nairobi, Juba en Khartoum zijn het meest betrokken bij het opstellen en uitvoeren van dit MJSP. Vooral de situatie in Zuid-Sudan is op dit moment onzeker; de wijzigende omstandigheden daar zullen worden van invloed zijn op de uitvoering van het MJSP. De publicatie van het MJSP Zuid-Sudan is vanwege de onzekere situatie in het land aangehouden.

2. Contextanalyse: kernproblemen en ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika

Vrede en veiligheid

Van oudsher bestaan er nauwe sociale, culturele en economische banden tussen de landen in de Hoorn. Conflicten tussen en ook binnen de landen hebben hun stempel gedrukt op de regionale politieke verhoudingen. Inmenging in binnenlandse conflicten door buurlanden en wisselende allianties tussen landen in de Hoorn en met omliggende landen zijn kenmerkend voor de regio. Naast langdurige conflicten leiden ook de patronagecultuur, het gebrek aan pro-poor economische ontwikkeling en milieudegradatie tot regionale instabiliteit, marginalisatie van grote delen van de bevolking en een voortdurende onderbenutting van het aanwezige economische potentieel.

De landen in de Hoorn van Afrika delen een langdurige, deels cyclische, geschiedenis van grootschalig geweld. Sudan kampt met jarenlange conflicten; ook na de afscheiding van Zuid-Sudan wachten conflicten in Darfur en de *Nuba mountains* (Zuid-Kordofan, Blue Nile) nog op een oplossing. In Somalië is, ondanks het terugdringen van Al Shabaab uit delen van het Somalische grondgebied, de veiligheidssituatie nog steeds fragiel. Ook de relatie tussen Eritrea en buurland Ethiopië blijft onverminderd gespannen.

De miljoenen ontheemden en vluchtelingen in de Hoorn hebben de spanningen vergroot, zowel tussen bevolkingsgroepen als tussen staten. Maar er zijn ook positieve trends. Afrikaanse organisaties (AU, IGAD) spelen een grotere rol bij conflictoplossing op het eigen continent, zoals t.a.v. de Sudans (Mbeki-panel) en Somalië (AMISOM); Ethiopië is de grootste troepenleverancier voor VN-missies in de regio.

Ontwikkelingen op nationaal niveau hebben vaak een regionale uitstraling; vandaar een korte aanduiding van de nationale problematiek in de voornaamste landen in de Hoorn.

Sudan en Zuid-Sudan

De burgeroorlog die in Sudan sinds 1956 – met korte onderbrekingen – heeft gewoed, had een onmiskenbare regionale dimensie. Het Ethiopië van Mengistu steunde de zuidelijke rebellenbeweging Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A); Sudanese steun aan de Lord's Resistance Army (LRA), een rebellenbeweging in Noord-Uganda, beïnvloedde de betrekkingen tussen Uganda en Sudan. Het in januari 2005 getekende vredesakkoord tussen de regering en de Zuid-Sudanese oppositiebeweging *Sudan People's Liberation Movement (SPLM)*, het *Comprehensive Peace Agreement (CPA)*, voorzag in een referendum over onafhankelijkheid voor de bevolking van zuidelijk Sudan. Als resultaat van een eenduidige keuze voor de afscheiding werd Zuid-Sudan op 9 juli 2011 onafhankelijk en de jongste VN-lidstaat.

In juli 2011 werd ook het Doha Vredesakkoord voor Darfur getekend. Uitvoering van het akkoord verloopt echter zeer moeizaam. Rebellen voeren nog strijd tegen de regeringstroepen in de regio Darfur en in de zuidelijk gelegen deelstaten Zuid-Kordofan en Blue Nile en hebben zich verenigd in het Sudan Revolutionary Front (SRF). De positie van president Bashir is wankel, en verlaging van subsidies op brandstoffen leidde in september 2013 tot rellen in Khartoum en andere steden. De ICC-aanklacht tegen president Bashir vormt een belangrijke belemmering in de contacten tussen Sudan en de internationale gemeenschap. In Zuid-Sudan gaat het proces van opbouw van een pluriforme democratie moeizaam en vindt sinds december 2013 de facto een burgeroorlog plaats tussen

regeringstroepen en aanhangers van de voormalige vice-president Riek Machar. De vooruitzichten op een duurzame vredesregeling op basis van het IGAD-bemiddelingsproces zijn op dit moment nog onzeker.

Ook na de ondertekening van het CPA en de afscheiding van Zuid-Sudan blijven de relaties tussen de beide Sudans gespannen. Beschuldigingen van steun aan gewapende groeperingen op elkaars grondgebied zetten de relaties onder de druk, en blijken vaak een belemmering bij het maken van vooruitgang op nog uitstaande punten uit het CPA. Ook de kwestie-Abyei is nog niet opgelost. Regelmatige aankondigingen vanuit Khartoum om het olietransport van Zuid-Sudanese olie te staken compliceren de relaties nog verder. Het AU High Level Implementation Panel (AU HIP) onder leiding van de Zuid-Afrikaanse oud-president Mbeki speelt een sleutelrol bij de druk van de internationale gemeenschap om beide partijen tot een duurzame vreedzame oplossing te brengen.

Ethiopië en Eritrea

Na WO II werd Eritrea Brits mandaatgebied. In 1950 werd een VN-resolutie aangenomen op basis waarvan het autonome Eritrea een federatie vormde met Ethiopië onder Ethiopisch bestuur. Gaandeweg beperkte Keizer Haile Selassie de Eritrese autonomie en in 1962 werd het land geannexeerd, waarna een bloedige Eritrese afscheidingsoorlog begon. Ook in Ethiopië groeide de ontevredenheid en een staatsgreep maakte in 1974 een einde aan het bewind van Keizer Haile Selassie.

Vanaf die tijd heerste de Derg, o.l.v. Mengistu, in Ethiopië die een ware terreur uitoefende, waarbij tienduizenden mensen werden vermoord en een veelvoud daarvan het land uitvluchtte. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het intern Ethiopisch verzet gezamenlijk met de Eritrese guerrilla leidden in 1991 tot de val van het militaire regime van Mengistu. Dit betekende voor Eritrea het einde van de Ethiopische overheersing: Eritrea werd op 24 mei 1993 onafhankelijk.

In 1998 kwam het opnieuw tot een gewapend conflict tussen Ethiopië en Eritrea. Na bemiddeling van de toenmalige Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) en de Verenigde Staten kwam op 12 december 2000 in Algiers een vredesovereenkomst tot stand. De grensdemarcatie wordt echter ernstig vertraagd door de Ethiopische weigering om de toewijzing van de plaats Badme - waar de oorlog in 1998 begon - aan Eritrea conform de uitspraak van de Grenscommissie te accepteren. Ethiopië stelt zich daarbij op het standpunt dat eerst de bredere relaties met Eritrea moeten normaliseren.

Het grensconflict met Djibouti in 2008 en de weigering van Eritrea om grenstroepen terug te trekken waren mede aanleiding voor VN VR sancties. Door bemiddeling van Qatar (begin 2010) zijn sindsdien Qatari troepen gestationeerd langs de grens. Eritrea is in het verleden vaak beschuldigd van steun aan verschillende separatistische bewegingen in, o.a., Ethiopië, Somalië (Al Shabaab), Sudan en Uganda. De laatste jaren lijkt Eritrea minder de rol te spelen van *regional spoiler*. Een positievere rol speelt Ethiopië in relatie tot VN en AU vredesmissies: Het land is de grootste troepen leverancier van vredesoperaties in Afrika. Ethiopië geldt als een regionale "power house" en heeft grote vooruitgang gemaakt in de armoedebestrijdings-agenda. Daarnaast biedt Ethiopië groeiende kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven (bv in de agrosector).

Somalië

In 1960 werd de Somalische Republiek uitgeroepen, een samenvoeging van Italiaans Somaliland (het zuidelijke deel) en Brits Somaliland (het noordelijke deel). Frans Somaliland werd pas op 27 juni 1977 een zelfstandige staat onder de naam Djibouti. Spoedig na het bereiken van de onafhankelijkheid raakte Somalië verwickeld in een gewelddadige etnische strijd. Gedurende de jaren zeventig en tachtig groeide het verzet tegen het autocratisch bewind van generaal Barre. In 1988 brak in het noordwesten van Somalië een burgeroorlog uit die begin 1991 leidde tot de vlucht van Barre. Grote aantallen vluchtelingen trokken daarop naar Kenia, Ethiopië en Djibouti. Eerder had de Ogaden oorlog (1977-1978), waarin Somalië tevergeefs de Ogaden woestijn op Ethiopië probeerde te veroveren, ook tot grote vluchtelingenstromen in de regio geleid.

In 1991 riep het vroegere Britse Somaliland unilateraal de onafhankelijkheid uit. Deze wordt internationaal niet erkend. De drie noordoostelijke provincies verenigden zich in 1998 in Puntland. Na een aantal vergeefse pogingen begon het Somalische vredesproces daadwerkelijk in oktober 2002, onder auspiciën van de IGAD. In 2007 werd de AU vredesmissie AMISOM geïnstalleerd. Vervolgens werd in 2008 een start gemaakt met het Djibouti vredesproces, waarbij een overgangsparlement en – regering (TFG) werden ingesteld. Een samen met de internationale gemeenschap overeengekomen *Roadmap* bevat afspraken op het gebied van constitutionele hervormingen en de opbouw van staatsinstellingen. Dit mondde uit in de aanvaarding in augustus 2012 van een nieuwe tijdelijke Grondwet en de installatie van een nieuw parlement. Op 10 september 2012 werd president Hassan Sheikh Mohamud gekozen in de eerste (indirecte) presidentiële verkiezingen op Somalisch grondgebied na de TFG-transitie.

Het aantreden van de nieuw Somalische regering biedt voor het eerst in lange tijd uitzicht op duurzame stabiliteit en staatsopbouw van Somalië. Tegelijkertijd blijven er enorme uitdagingen: de veiligheidssituatie blijft fragiel, ondanks recente successen in de strijd tegen Al Shabaab; 20 jaar burgeroorlog heeft geleid tot een oorlogseconomie met bijbehorende gevestigde belangen, de overheidsinstellingen zijn zwak, corruptie is alom aanwezig en de decentrale overheden (Somaliland, Puntland, Galmudug etc.) zullen moeten worden ingepast in een federaal stelsel.

Het vormgeven van het Somalische federale model zal de komende jaren (nationale verkiezingen in 2016) één van de belangrijkste uitdagingen zijn voor de Somalische regering. De recente met Ethiopische bemiddeling tot stand gekomen overeenkomst tot het opzetten van een interim-bestuur in Jubaland vormde een belangrijke mijlpaal in dit proces. Op gebied van veiligheid werd aanzienlijke vooruitgang geboekt, hoewel recente aanslagen in Mogadishu de fragiliteit van de situatie in de hoofdstad illustreren. De verbetering van de veiligheidssituatie in zuid-centraal Somalië is mede te danken aan de inzet van de ruim 17.000 man sterke aanwezigheid van AU-missie AMISOM, die hierbij gesteund worden door de Somalische strijdkrachten. Ethiopische en Keniaanse troepen hebben eveneens een rol gespeeld bij het terugdringen van Al Shabaab in het zuiden en zuidwesten van Somalië.

De ontwikkelingen op het gebied van piraterijbestrijding zijn positief; het aantal kapingen laat sinds 2012 een sterke daling zien. Het lijkt er op dat de genomen maatregelen (aanwezigheid marineschepen, Best Management Practices en optreden door lokale autoriteiten) vruchten beginnen af te werpen. Experts waarschuwen echter dat de geboekte terreinwinst alleen duurzaam zal zijn als de huidige kostbare maatregelen worden aangevuld en op termijn vervangen door een aanpak op land van de fundamentele oorzaken van piraterij.

Ook op economisch gebied zijn de eerste tekenen van herstel zichtbaar. Bedrijven beginnen de weg naar Mogadishu te vinden en de Somaliërs in de diaspora zien kansen en keren terug.

Water

De belangrijkste grensoverschrijdende stroomgebieden in de Hoorn van Afrika zijn de Tekeze, Blauwe Nijl en Baro-Akobo-Sobat stroomgebieden in Ethiopië en de Soedans, die deel uit maken van het Oostelijke Nijl gebied en meer dan 85% van het water aan de Nijl bij Khartoum 'leveren'. Het Keniaanse Cherang'any stroomgebied watert ook af op de Nijl. De Omo rivier stroomt vanuit Zuid-Ethiopië naar Kenia en op het Bale Mountains Complex in Zuid Oost Ethiopië ontspringen o.a. de Wabe Shebelle en de Juba rivieren die tot diep in Somalië stromen en daar een landbouwgordeel mogelijk maken. Ook Kenia ontvangt water uit dit waterwingebied. Het Awash stroomgebied in Ethiopië met Lake Abey op de grens met Djibouti als eindmeer, levert voornamelijk via grondwater-stromen drinkwater aan Djibouti.

De rivieren, meren en grondwater voerende lagen (aquifers) vormen een bron van sociaaleconomische ontwikkeling, maar ook van conflicten en regionale politieke spanningen over het gebruik en beheer van water. Nu economische ontwikkeling in delen van de regio momentum krijgt en er o.a. vanuit China meer geld wordt gestoken in stuwdammen om hydro-power op te wekken en het irrigatie areaal uit te breiden, wordt samenwerking tussen oeverstaten steeds belangrijker.

Klimaatverandering leidt in de Hoorn tot hogere temperaturen. Klimaatmodellen voorspellen meer neerslag in een deel van de Hoorn, maar ook frequentere periodes van droogte voor de hele regio. Dit laatste is vooral een probleem in de droge delen van de regio waar extensieve veehouderij de belangrijkste bestaanswijze vormt. De herdersvolken in deze streken hebben de afgelopen jaren graasgronden verloren omdat er meer land voor akkerbouw wordt gebruikt. Periodieke droogtes zijn ook een probleem in bergachtige gebieden met milieudegradatie en een beperkte hoeveelheid neerslag waar de bevolkingsgroei tot kleine boerenbedrijfjes van nog slechts een halve hectare heeft geleid, waardoor huishoudens weinig reserves op kunnen bouwen.

Opvang en opslag van regenwater gebeurt nog weinig. Ontbossing en onoordeelkundig agrarisch gebruik van berghellingen leiden tot erosie, geulvorming en overstromingen waarbij slachtoffers vallen, vee verdrinkt en schade aan infrastructuur en bebouwing optreedt. In de afgelopen decennia is echter in delen van de regio door overheden en maatschappelijke organisaties samengewerkt met boerenhuishoudens om water- en bodemconserveringsmaatregelen te treffen. Daarmee werd milieudegradatie verminderd of gestopt en is een rehabilitatie-proces gestart. In delen van de Ethiopische Hooglanden en in bergstreken van Kenia is ontbossing en erosie echter nog een groot probleem en ook in Zuid Soedan staan de bossen van de Imatong Mountains onder druk als gevolg van illegale houtkap ten behoeve van bouw hout en houtskoolproductie.

De snelle uitbreiding van irrigatie biedt economische kansen, maar benedenstrooms ontstaan er in diverse stroomgebieden grote problemen. Eindmeren verzouten en verdwijnen, voorheen permanente rivieren stromen nog slechts een deel van het jaar. Het inefficiënte karakter van de toegepaste irrigatie ('open furrow - flood irrigation') draagt bij aan dit probleem. De geïrrigeerde akker- en tuinbouw draagt ook bij aan watervervuiling via lozing van pesticiden en kunstmest. Ook stedelijke rioleringen en industrieën (vooral leerlooierijen en textielververijen) dragen bij aan watervervuiling. Deze leidt tot een afnemende visstand, gebrek aan goed drinkwater en ziektes als cholera.

Onderzoek toont aan dat door het negeren van risico's op rampen ontwikkelingsinvesteringen deels teniet worden gedaan. Investeren in Disaster Risk Reduction (DDR) daarentegen levert juist geld op. Veruit het grootste risico in de Hoorn van Afrika vormt het risico op droogte. Daarnaast geldt dat de regio – in mindere mate – kwetsbaar is voor overstromingsrisico's.

Voedselzekerheid

De Hoorn behoort tot één van de gebieden in de wereld waar voedselonzekerheid het grootst is. De belangrijkste middelen van bestaan zijn nomadische veehouderij of een mix van veehouderij en landbouw. Bevolkingsgroei heeft de arme bevolking gedwongen om steeds meer marginaal land in gebruik te nemen. Onvoorspelbare en geografisch ongelijk verspreide regenval en periodes van lange droogte hebben geleid tot op elkaar volgende misoogsten, verlies van veestapel en mensenlevens. Een zwakke infrastructuur voor het afvoeren, de opvang en opslag van water leidde tot overstromingen en schade aan landbouw, veeteelt en bewoning. Beperkte toegang of afwezigheid van markten ondermijnde de *cashflow* die voor een bloeiende economie en financiële weerbaarheid van de agrarische bevolking noodzakelijk zijn. Door snel terugkerende droogte kregen natuurlijke systemen geen tijd meer om zich te herstellen.

Politieke instabiliteit, gewelddadig conflict en droogte hebben de geringe weerbaarheid van de bevolking verder aangetast. Daarom is een geïntegreerde aanpak nodig met als 'centerpiece' het herstel en de versterking van water- en voedselzekerheid en de ontwikkeling van markten. De opbouw van middelen van bestaan en kansen voor verdere ontwikkeling en groei zijn voorwaarden voor een hogere en duurzamere levensstandaard van de bevolking. Veiligheid en stabiliteit zijn onmisbaar om een bevolking in staat te stellen zijn kansen te grijpen. Een van de factoren die bijdraagt aan onveiligheid en conflict is onzekerheid over de eigen voedselvoorziening. Door hoge bevolkingsdruk en klimaatveranderingen zijn veel (agro)pastoralisten niet meer in staat voldoende te produceren. Onveiligheid en conflict veroorzaken migratie naar andere gebieden waar de toegang tot productiemodellen ook onder druk staat. Overheden in de regio zijn niet in staat deze druk op natuurlijke hulpbronnen zo te reguleren dat voedselzekerheid binnen bereik komt van de armste bevolkingsgroepen. Vertrouwen en bestaanszekerheid op het niveau van lokale gemeenschappen vormen vaak de basis voor duurzame vrede en stabiliteit. Duurzame ontwikkeling en stabiliteit gaan in de Hoorn daarom hand in hand. Door noodhulp te koppelen aan structurele maatregelen om de

bestaanszekerheid van de bevolking op te bouwen (LRRD, *resilience*) wordt de kans op duurzame vrede en stabiliteit groter.

In 2011/2012 werden meer dan 13 miljoen mensen in de (semi-) aride gebieden in de Hoorn van Afrika getroffen door de waarschijnlijk meest ernstige droogte in de afgelopen 60 jaar. Dit was niet een geïsoleerd fenomeen, maar een vervolg van eerdere droogtes in voorgaande jaren. Als gevolg waren pastoralisten en agro-pastoralisten in deze gebieden niet in staat hun bestaansmiddelen te herstellen. Daarnaast belemmert Al Shabaab in Somalië toegang tot humanitaire hulp.

Volgens de FAO ontvangt de Hoorn van Afrika 40% van de mondiale voedselhulp, ondanks het feit dat de regio de potentie heeft voldoende voedsel te produceren. Distributiesystemen binnen en tussen landen zijn echter ontoereikend; ook zijn de handelssystemen van landen in de regio niet aangepast op tekorten en overschotten in de verschillende landen. Handelsstromen, vooral vee, zijn vooral gericht op markten in de Golfstaten. De inkomsten uit deze veehandel zijn de belangrijkste bron van inkomsten voor de vele veehouders in de Hoorn van Afrika. Intraregionale handel is zeer beperkt, waardoor voedsel niet komt op plekken waar honger en hongersnood voorkomen.

Lange-termijn hulp is nodig om de onderliggende structurele oorzaken van honger en chronische kwetsbaarheid aan te pakken. Wat nodig is, is een additionele set interventies die de *resilience capacity* en *coping mechanisms* van de bevolking versterken en, tegelijkertijd, hun bestaansmiddelen beschermen. Er zijn meerdere bilaterale en multilaterale programma's opgezet, maar wat ontbreekt, is een gezamenlijke visie en een agenda voor actie. In het kader van CAADP heeft IGAD een plan ontwikkeld voor de landbouwontwikkeling. Hiermee is een basis gelegd voor beter coördinatie.

Conflict en voedselonzekerheid zijn nauw met elkaar verbonden en versterken elkaar wederzijds. Sommige groepen in voedsel onzekere gebieden hebben het gevoel dat ze zijn gemarginaliseerd door de centrale overheid. Tegelijkertijd leidt conflict tot honger, omdat het mensen verdrijft van hun woonplaats en marketing- en distributiesystemen verstoort. Volgens schatting van ECHO zijn bijna 2,5 miljoen mensen in Ethiopië, 1,1 miljoen mensen in Kenia, 1,05 mensen in Somalië en meer dan 200.000 mensen in Djibouti zeer kwetsbaar en afhankelijk van humanitaire hulp.

Pastoralisten wonen al sinds eeuwen in de ruwe en onvoorspelbare *drylands* in de Hoorn van Afrika, waarbij hun unieke productie strategie – gebaseerd op mobiliteit – hen in staat heeft gesteld te overleven in de verschillende periodes van droogte. Complexe sociale systemen voor grensoverschrijdende toegang tot grasland en water zijn verstoord door landgebruik voor productie van gewassen (verlies van grasland). De conflicten in de regio zijn een verdere belemmering voor de veehandel over grote afstanden, vooral in Somalië.

Veehandel in de IGAD landen (Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Uganda, Kenia, Somalia, Zuid-Sudan and Sudan) heeft een geschatte waarde van 1 miljard USD per jaar maar is vooral gericht op de Golfstaten. Er is behoefte aan een regionale overeenkomst die pastorale gemeenschappen in staat stelt veilig grenzen over te steken voor het laten grazen van vee en toegang tot markten binnen en buiten de regio. Daarnaast is er behoefte aan regionaal beleid voor controleprogramma's en het voorkomen van uitbraak van ziektes, evenals sanitaire en fytosanitaire controles. IGAD heeft hier een begin mee gemaakt met het Regional Policy Framework on Animal Health in the context of Trade and Vulnerability.

Hoewel pastorale leefwijzen bekend staan als de beste manier om effectief gebruik te maken van natuurlijke hulpbronnen in droge gebieden, verdrijven gestegen bevolkingsdruk en gebruik van grond voor landbouw veel pastoralisten uit hun puur nomadische levensstijl. Economische diversificatie kan bijvoorbeeld ook bijdragen aan betere verwerking en vermarkting van melk en andere producten en beter gebruik van land en kuddes, waarmee pastoralisten hun inkomensbronnen kunnen diversifiëren.

Sexuele en reproductieve gezondheid en rechten

De schaal van conflicten in de Hoorn van Afrika over de afgelopen jaren is groter dan die in andere regio's op het continent, met disproportionele effecten op de levens van vrouwen in de regio. De gezondheidsindicatoren in de Hoorn van Afrika behoren tot de slechtste ter wereld. Vooral kinderen zijn kwetsbaar en zijn vaak slachtoffer van ondervoeding en infectieziekten (vooral mazelen) en

ziekten als malaria en parasieten. Nomadische en semi-nomadische pastoralisten hebben de slechtste toegang tot gezondheidsdiensten.

Vrouwen in de Hoorn van Afrika zijn vaak slachtoffer van extreme vormen van geweld, als gevolg van conflicten en, bovendien, *gender-based* geweld en seksueel misbruik. Vrouwen en meisjes zijn extra kwetsbaar in vluchtelingensituaties, waarbij ze vaak al afkomstig zijn uit regio's met extreem hoge moedersterftecijfers en beperkte toegang tot zorg.

Vóór de humanitaire crisis in de Hoorn in 2011 was het risico op moedersterfte in Somalië 1 op 14. In Ethiopië is het risico 1 op 40; in Kenia 1 op 38. Deze cijfers illustreren de beperkte toegang tot *maternal health services* en de zorgwekkende situatie van vrouwen in de regio.

In de Hoorn van Afrika verrichten vrouwen het merendeel van de huishoudelijke taken, inclusief het verzamelen van water en hout als brandstof. Vrouwen en meisjes lopen bij de vaak lange tochten om water en hout te verzamelen het risico van seksueel geweld. Vluchtelingen die onderweg zijn van Somalië naar buurland Kenia lopen hierbij extra gevaar. CARE International rapporteerde in 2011 een drastische stijging in het aantal gevallen van seksueel en *gender-based* geweld in het Dadaab vluchtelingenkamp in Kenia.

De bevolking in de Hoorn van Afrika (190 miljoen mensen) is sinds 1980 meer dan verdubbeld. Deze stijging heeft geleid tot extra druk op de toch al beperkt beschikbare natuurlijke hulpbronnen, vooral landbouwgrond en bossen, en een steeds hogere migratie van het platteland naar de steden. Desondanks is het aantal personen dat afhankelijk is van landbouw toegenomen. De FAO en economen zoals Jeffrey Sachs noemen de bevolkingsgroei als een belangrijke factor in de huidige crisis; desondanks blijft *family planning* een gevoelig thema in de regio.

Migratie

De precare veiligheidssituatie, schaarste en milieudegradatie hebben bijgedragen aan grote vluchtelingenstromen. Het aantal IDPs in Somalië bedraagt naar schatting 1,3 miljoen; per maand ontvluchten ongeveer 2000 Eritreers hun land, waarvan een gedeelte terecht komt in de Sinaiwoestijn. In Zuid-Sudan zijn meer dan 500.000 personen *internally displaced* als gevolg van de recente conflicten; in Sudan zijn naar schatting 3 miljoen personen *internally displaced* door de conflicten in Darfur en Zuid-Kordofan/Blue Nile.

Binding constraints

Gebrek aan goed bestuur en goed beleid

De koloniale machten en onafhankelijke staten in de Hoorn hebben voortgeborduurd op een eeuwenoud patroon van exploitatie van perifere gebieden, wat geresulteerd heeft in een zeer laag ontwikkelingsniveau in de rurale gebieden. Tekenend hiervoor is de Sudanese paradox, waar één van de meest vruchtbare delen - het zuiden - het sterkst gemarginaliseerd is. De extreme armoede belemmert bovendien de mate waarin mensenrechten gerealiseerd kunnen worden.

Één van de hoofdoorzaken van een gebrek aan goed bestuur en goed beleid is het feit dat de meeste landen in de Hoorn niet het product zijn van een langdurig proces van natievorming. Totalitaire regimes die hun macht baseren op uitsluiting en exploitatie van grote delen van de bevolking wisselen elkaar af met als gevolg dat processen van democratisering en goed bestuur nauwelijks tot stand komen. Hierdoor is er sprake van een grote mate van bestuurlijke inefficiëntie en ontbreekt een duidelijke scheiding tussen formele en informele macht. In Somalië was tot voor kort zelfs sprake van het volledig ontbreken van elke vorm van elk staatsgezag.

Maatschappelijke actoren als NGO's, vakbonden, het bedrijfsleven en de media worden vaak door de regeringen gecontroleerd en komen niet tot zelfstandige groei. Politieke oppositie wordt veelal niet toegestaan en mensenrechtenschendingen komen veel voor. Vrijheid van meningsuiting staat vrijwel in de gehele Hoorn onder druk. Binnen deze zorgelijke mensenrechtensituatie zijn vrouwen kwetsbaarder dan mannen. Corruptie en criminaliteit zijn wijdverspreid in grote delen van de Hoorn.

In een dergelijke context kunnen staten in de Hoorn van Afrika gemakkelijk een vrijhaven worden voor banditisme en eventueel grensoverschrijdend terrorisme.

Gebrek aan capaciteit

Het niet-representatieve karakter van het politieke bestel leidt ertoe dat processen van emancipatie en zelfbeschikking voortdurend ondermijnd worden. De participatie van grote delen van de bevolking en in het bijzonder van vrouwen in het bredere economische en politieke leven in de huidige natiestaten in de Hoorn is vaak nog beperkt. Daarnaast schiet ook de organisatiegraad van binnenlandse maatschappelijke actoren zoals NGO's, vakbonden, bedrijfsleven en media tekort.

Als gevolg van de vele conflicten kon in verschillende landen nauwelijks begonnen worden met het opzetten van een efficiënt overheidsapparaat. Als reactie op onveiligheid, armoede, het ontbreken van perspectief voor de toekomst en slecht bestuur neemt migratie vanuit dit deel van Afrika toe. Vooral het vertrek van hoger geschoolden holt de beperkte capaciteit verder uit. Capaciteitsversterking van organisaties en mensen is daarom noodzakelijk om vernieuwingen op bestuurlijk en uitvoerend niveau door te kunnen voeren. Dit geldt in het bijzonder voor Somalië, waar feitelijk nog geen sprake is van een functionerend overheidsapparaat – laat staan dat dit in staat is tot effectieve en verlenen van basisdiensten in het gehele grondgebied. Ook in de jonge staat Zuid-Sudan staat de opbouw van het overheidsapparaat nog in de kinderschoenen.

Gebrek aan regionale samenwerking

Regionale conflicten en onderlinge wantrouwen hebben gezorgd voor een voortdurende onderbenutting van het aanwezige economisch potentieel. Meer regionale economische integratie creëert grotere lokale markten die interessant zijn voor investeerders en handelaren. Toch is in Afrika geen grotere interne markt maar een lappendeken van kleine markten die worden ommuurd door tarifaire en niet-tarifaire barrières. Daarnaast gaat het om zeer arme landen met relatief kleine economieën die sterk afhankelijk zijn van export van (dezelfde)grondstoffen, met vaak overlap in belangrijkste export producten, zoals koffie, vee en oliezaden.

Ook de Hoorn van Afrika is een regio met een laag niveau van formele intraregionale handel en met groot economisch potentieel. Het potentieel aan landbouwgrond, ondergrondse hulpbronnen als olie en gas, het water van de Nijl en andere rivieren en de ligging aan de Rode Zee en de Indische Oceaan bieden goede mogelijkheden tot duurzame economische groei. Regionale handel is cruciaal om het hoofd te bieden aan uitdagingen zoals droogte en de beperkte (locatiespecifieke) kansen (nomadische veehouderij in de droge gebieden, combinatie vee en landbouw in semi-aride gebieden, vruchtbare productiegebieden) in de landbouwsector. Voedselzekerheid kan alleen worden verbeterd als handel tussen landen mogelijk is en daarmee een stimulans geeft aan producenten om de productiviteit te verhogen en aan te sluiten bij waardeketens die de opbrengst/rentabiliteit van de landbouw hoger maken. Maar regionale economische samenwerking kan niet los worden gezien van de politieke context: plannen voor een *mega-port* in Lamu (Kenia) voor het verwerken van de Zuid-Sudanese olie-export dreigen de broze relatie tussen de beide Sudans verder onder druk te zetten.

3. Belangrijkste spelers: IGAD, AU, EU

IGAD (Intergovernmental Authority on Development) werd in 1986 opgericht met een zestal leden (Ethiopië, Somalië, Kenia, Uganda en Djibouti) met als voornaamste doelstelling het bestrijden van honger en droogte in de regio. In 1993 werd ook Eritrea lid. De verslechterde relatie tussen Ethiopië en Eritrea bleek een belangrijke belemmering voor verdere regionale samenwerking binnen IGAD. In 2007 schortte Eritrea zijn lidmaatschap vanwege de opstelling van IGAD tegenover Somalië (i.c. IGADs steun voor de militaire betrokkenheid van Ethiopië); hervatting van het actieve lidmaatschap stuit voorlopig nog op verzet van Ethiopië. In 2011 trad Zuid-Sudan toe als lid.

Vanaf 1996 is IGAD zich meer gaan richten op regionale economische en politieke samenwerking, inclusief de beslechting van geschillen. IGAD was betrokken bij twee belangrijke vredesakkoorden in de regio; het Comprehensive Peace Agreement (CPA) voor Sudan, en het z.g. Mbgathi vredesproces voor Somalië. In de opvolgende jaren kon IGAD echter geen rol van betekenis spelen in belangrijke conflicten als die in Darfur en de Ogaden. Wel is IGAD de laatste jaren nauwer betrokken geraakt bij de bemiddelingspogingen van de AU (AUHIP/Mbeki) bij de uitstaande geschilpunten tussen de beide Sudans. Ook speelt IGAD een bemiddelende rol in de het conflict in Zuid-Sudan.

IGAD heeft in 2013 een CAADP beleidsplan en programma voor landbouwontwikkeling en voedselzekerheid in de regio ontwikkeld. Hiermee is de basis gelegd voor samenwerking tussen verschillende actoren. Het plan omvat vier componenten: (1) duurzaam gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen, (2) verbetering rurale infrastructuur en handelcapaciteit (3) verhoging landbouwproductie en voedselzekerheid en (4) onderzoek, introductie van nieuwe technologie en organisatieversterking. Het plan is tot stand gekomen in samenspraak met maatschappelijke organisaties, boerenorganisaties, de private sector en donoren. Donoren worden aangemoedigd dit plan te ondersteunen.

AU (African Union) is een continentale intergouvernementele organisatie met zetel in Addis Abeba, Ethiopië. De in 2002 opgerichte AU komt voort uit de in 1963 opgerichte Organisatie van Afrikaanse Eenheid. De AU heeft 54 lidstaten, waarbij de afgelopen jaren flinke vooruitgang is geboekt bij het versterken van de samenwerking tussen Afrikaanse landen. De AU zet zich in voor Afrika's integratie, welvaart en duurzame ontwikkeling, waarbij de belangrijkste doelstellingen zich richten op (1) politieke en sociaaleconomische integratie door het stimuleren van politieke en economische eenheid, (2) vergroten van vrede, veiligheid en stabiliteit, (3) versterken van democratische beginselen en instituties, (4) duurzame ontwikkeling en (5) verbeteren van de samenwerking tussen de regionale economische gemeenschappen, die als bouwstenen van de AU fungeren. Ofschoon de overige beleidsterreinen langzaam maar zeker meer aandacht krijgen, is de AU sinds haar oprichting het sterkst geweest op het gebied van conflictpreventie, -bemiddeling en -beheersing, zoals neergelegd in de African Peace and Security Architecture (APSA). In de context van de Hoorn van Afrika kan hierbij worden gedacht aan de AU missies in Somalië (AMISOM) en hybride AU/VN missie in Darfur (UNAMID), en bij de vredesonderhandelingen tussen de Sudan en Zuid-Sudan.

In mei 2013 heeft de AU haar derde strategisch plan aangenomen, waarin de concrete doelstellingen voor de jaren 2014-2017 zijn neergelegd. Tegelijk wordt een meer resultaatgericht management geïntroduceerd, teneinde de agenda van de AU ook nadrukkelijker breder te implementeren. Hoewel de AU beleid ontwikkelt om de lidstaten substantiëler te laten bijdragen aan het functioneren, is de AU Commissie – het dagelijks bestuur van de AU - voor meer dan 95% van donoren afhankelijk voor het implementeren van de programma's.

De Nederlandse ambassade in Addis Abeba is geaccrediteerd bij de AU en heeft sinds lang, binnen het breder verband van de in de AU PartnersGroup verenigde internationale partners, een samenwerkingsrelatie.

EU: Het *Horn of Africa Strategic Framework* (2011) vormt het kader voor EU-inzet in de Hoorn van Afrika. Het kader is als richtlijn bedoeld voor EU-activiteiten in het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en welvaart in de regio en onderscheidt vijf aandachtsgebieden: 1) het opbouwen van politieke structuren, 2) bijdragen aan conflict resolutie en preventie, 3) mitigatie van veiligheidsdreigingen uit de regio, 4) bevorderen van economische groei, 5) ondersteunen van regionale economische samenwerking.

Om de coherentie, zichtbaarheid en impact te verbeteren van de EU-inzet in de Hoorn van Afrika is Alexander Rondos (GRIE) sinds begin 2012 aangesteld als EU Speciaal Vertegenwoordiger (EUSV) voor de Hoorn van Afrika. Sinds 2013 vallen ook Sudan en Zuid-Sudan onder het mandaat van EUSV HvA. De EUSV heeft enig succes gehad met het bijeen brengen van de verschillende landen in de regio, vooral op politiek-/ veiligheidsgebied (in IGAD verband). Op termijn zou de nog fragiele samenwerking op het gebied van politiek en veiligheid uitgebreid kunnen worden naar meer economische samenwerking en meer samenwerking op het gebied van milieu.

Naast de inzet van de EUSV zet de EU zich in via Cotonou overeenkomsten en via handelsrelaties in de HvA. De Cotonou overeenkomsten bestaan uit bilaterale programma's overeengekomen met het partnerlanden voor ondersteuning van o.a. staatsopbouw, onderwijs, rurale ontwikkeling en landbouw, de private sector en macro-economische steun. Ook politiek dialoog met de landen maakt onderdeel uit van de Cotonou overeenkomsten. Bilaterale steun wordt beschikbaar gesteld via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Vanuit EOF10 is er EUR 2 miljard beschikbaar gesteld voor de HvA landen. Daarnaast worden via het EOF regionale organisaties ondersteund, zoals IGAD, Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), East Africa Community (EAC) en Indian Ocean Commission (IOC). Onderhandelingen over Economic Partnership Agreements vinden plaats via de EAC en de Eastern and Southern Africa (ESA). Daarnaast verlopen handelsrelaties via het *Everything But Arms* principe, dat belastingvrije toegang verleent tot Europese markten voor bijna alle producten uit lage ontwikkelingslanden (alle landen van de HvA behalve Kenia).

Een snel groeiend onderdeel van EU-inzet in de HvA is *crisis response en management* via de Common Security and Defense Policy (CSDP) en het Instrument for Stability (IfS). Naast crisismanagement wordt het IfS ingezet voor vredesonderhandelingen, bemiddeling, versterken van de rechtsorde, referenda en vredesdividend. De EU is de belangrijkste donator voor de African Peace and Security Architecture, vooral via de African Peace Facility.

De EU zet zich verder in voor humanitaire hulp en migratie in de regio. Onderdeel van de Cotonou-akkoorden is een dialoog met de landen om samenwerking voor migratie in de regio te bevorderen. In aanvulling op bilaterale ontwikkelingssteun presenteerde de EU in 2012 een specifiek actieplan voor de Hoorn van Afrika: *Supporting Horn of Africa Resilience* (SHARE). SHARE is gericht op het vergroten van weerbaarheid en veerkracht van de bevolking in de Hoorn van Afrika. Het programma is bedoeld om humanitaire hulp en ontwikkelingsinspanningen beter op elkaar aan te laten sluiten. Vanuit EOF10 is EUR 270 mln. beschikbaar gesteld voor SHARE

4. Interventiologica

De onderlinge verwevenheid van problemen in de Hoorn van Afrika vraagt om vraagt om een geïntegreerde en regionale aanpak – en ook Nederlandse inzet. Dit Meerjaren Strategisch Plan voor de Hoorn van Afrika biedt het kader voor deze regionale inzet op basis van de eerder genoemde doelstellingen.

Bij het bepalen van de sectoren (veiligheid en rechtsorde, water en voedselzekerheid) is gekozen voor een zo groot mogelijke aansluiting bij de sectoren van de bilaterale programma's in de regio plus de inzet van centrale middelen. Ambassade Addis voert een SRGR-programma uit, maar dit biedt weinig regionale aanknopingspunten (inzet vooral gericht op versterking van centrale gezondheidssystemen). Daarnaast is gezocht naar die sectoren waarin Nederland een toegevoegde waarde heeft op basis van ervaring, bijzondere expertise (zowel in de regio als in Den Haag en elders). Regionale economische samenwerking biedt op dit moment nog weinig concrete aanknopingspunten, maar heeft wel de potentie om bij te dragen aan stabiliteit in de regio. Daarnaast biedt dit thema op termijn kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Het op te zetten Somalië-programma biedt de mogelijkheid de lopende antipiraterij-inzet aan te vullen met programma's ter bestrijding van de grondoorzaken van piraterij. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de aan de Tweede Kamer toegezegde lichte intensivering van de Nederlandse inzet op Somalië. De nota "Wat de Wereld Verdient" en de te verschijnen Afrika-notitie vormen de belangrijkste beleidskaders bij dit MJSP.

Het MJSP – het eerste voor de Hoorn van Afrika - is een "rolling document" waarin op basis van een gezamenlijke analyse gekozen is voor een set regionale interventies, met daarbij bijzondere focus op Somalië. Het MJSP moet daarbij worden gezien als een beleidskader voor de brede Nederlandse inzet in de regio. Het biedt daarbij niet een totaaloverzicht van de gehele Nederlandse inzet, noch die van andere donoren; dit bleek te ambitieus. Wel is het de bedoeling dat het MJSP in toenemende mate richtinggevend is voor de brede Nederlandse inzet in de Hoorn, waarbij ook centrale en decentrale middelen waar mogelijk zullen worden ingezet voor de in dit MJSP genoemde prioriteiten.

Er is daarom gekozen voor een regionaal programma met de volgende elementen:

- Activiteiten uitgevoerd door ambassade Addis Abeba met focus op regionale organisaties AU en IGAD;
- Activiteiten uitgevoerd door ambassade Nairobi met focus op Somalië;
- Regionale activiteiten uit centrale middelen op gebied van voedselzekerheid en water, evenals versterking van de veiligheid en rechtsorde en (nog te identificeren) regionale economische samenwerking;
- Regionale inzet waar mogelijk van bilaterale programma's.

5. Activiteiten uitgevoerd door ambassade Addis Abeba met focus op regionale organisaties AU en IGAD

AU. Één van de (acht) hoofdprioriteiten van de AU zoals vastgelegd in het strategische plan 2014-2017 is het bevorderen van veiligheid en stabiliteit, inclusief regionale initiatieven, goed bestuur, democratisering en mensenrechten als basis voor inclusieve ontwikkeling van het Afrikaanse continent. De AU draagt sinds haar oprichting aantoonbaar en in toenemende mate bij aan de stabiliteit in Afrika: het aantal conflicten in de afgelopen decennia is afgenomen en de AU neemt meer en meer de leiding bij conflictbestrijding en -management in Afrika. De AU doet dit soms in complementariteit en soms samen met de VN en streeft naar "African solutions for African problems". Het ICC-dossier vormt hierbij een geschilpunt met de EU; de AU verwijt het ICC een eenzijdige focus op Afrika. Centraal in de benadering van de AU staat de operationalisering van de Afrikaanse Vredes en Veiligheids Architectuur (APSA) met als belangrijkste onderdelen: de AU Peace and Security Council, een "Panel of Wise", een "Continental Early Warning and Mediation"-mechanisme en het oprichten van vijf regionale interventie-eenheden. APSA biedt dus zowel op het politieke als op het operationele niveau instrumenten voor conflict management, lopend van preventieve diplomatie tot post-conflict reconstructie. Binnen de AU is het Peace and Security Department verantwoordelijk voor de implementatie van APSA.

IGAD heeft als missie om regionale samenwerking en integratie te bevorderen, en zo synergie te bewerkstelligen ten aanzien van de inspanningen van de individuele lidstaten op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Net als de AU kent IGADs regionale strategie een raamwerk voor activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid, dat wordt gezien als voorwaardenscheppend voor het bereiken van de doelstellingen op het gebied van landbouw, natuurlijke hulpbronnen, milieu en economische integratie. Ondanks de geschillen die tussen de verschillende landen in de IGAD regio bestaan, lijkt er toch sprake te zijn van groeiende acceptatie van de rol van IGAD als bemiddelaar en conflict oplosser en katalysator van dialoog. Voorbeelden zijn de IGAD-inzet t.a.v. Zuid-Sudan en Somalië.

De Nederlandse doelstelling voor verbeterde regionale samenwerking op het gebied van veiligheid en conflictoplossing, en het beleidsuitgangspunt "multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig" maken de AU en IGAD goede partners voor het bereiken van de doelstellingen in de Hoorn van Afrika. Gezien de relatief beperkte middelen in dit MJSP zal Nederland zijn ambities wel moeten koppelen aan realisme.

Risico's: gebrek aan politieke wil op nationaal niveau om regionale afspraken uit te voeren; voortdurende fragiele relaties tussen landen in de regio, in het bijzonder de beide Sudans, Ethiopië en Eritrea; gebrekkige capaciteit bij, vooral, IGAD om de agenda op het gebied van veiligheid en rechtsorde uit te voeren. *Mitigerende maatregelen:* flexibele programmering, samen met internationale partners en via EU/EUSV landen blijven aanspreken op samenwerking. Capaciteit IGAD op agenda houden, ook bij andere donoren.

Activiteiten en resultaten

- **Steun aan de uitvoering van de African Peace and Security Architecture door het Peace and Security Department (PSD) van de Afrikaanse Unie**

Resultaat 1: De Peace and Security Department van de AU heeft voldoende en voorspelbare capaciteit om APSA te implementeren.

Bij het implementeren van de APSA is de PSD sterk afhankelijk (87% van de staf in de periode 2011-2013) van de financiering van posities door de internationale gemeenschap. Om continuïteit in de uitvoering van de taken te garanderen draagt Nederland via een Joint Financing Arrangement samen met internationale partners bij aan de financiering van posities binnen de PSD. Financiering door AU lidstaten is op korte en middellange termijn niet te verwachten.

Resultaat 2: De capaciteit van het Continental Early Warning System (CEWS) van de AU is versterkt. Het tijdig onderkennen en inschatten van opkomende crises op het continent, als ook het formuleren van een mitigerende strategie draagt wezenlijk bij aan veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling. Verzamelen en analyse van data door de AU is verbeterd en de Peace and Security Council wordt voorzien van regelmatige rapportages over opkomende conflicten.

Resultaat 3: De capaciteit van de AU op het gebied van bemiddeling is versterkt. Het spreekt voor zich dat in de conflict management keten niet alleen het signaleren van opkomende conflicten – zie het vorige resultaat gebied – belangrijk is, maar ook de bemiddeling daarin. Bij het bemiddelen in conflicten werkt de AU PSD samen met de UN Mediation Support Unit, enkele andere organisaties en de AU Liaison Offices and Speciale Gezanten. Doel is het ontstaan van nieuwe conflicten te beperken en bestaande op te lossen.

- **Gerichte steun aan het IGAD Security Sector Programme.**

Resultaat 1: De capaciteit van IGAD lidstaten voor terrorisme bestrijding is versterkt. De inspanningen van IGAD zijn gericht op het ondertekenen en ratificeren van lidstaten van conventies en protocollen op het gebied van terrorismebestrijding, het verbeteren van het regionale institutionele raamwerk voor terrorismebestrijding, het versterken van regionale mechanismes en het opbouwen van expertise.

Resultaat 2: De capaciteit van IGAD landen op het gebied van maritieme veiligheid is vergroot. Het hele proces van ontwikkelen via ratificeren tot inbedden van internationale en regionale protocollen en standaarden op het gebied van maritieme veiligheid wordt ondersteund. Nationaal en regionaal beleid voor defensie en veiligheidssamenwerking op zee wordt ontwikkeld.

Hiernaast richt het programma zich op het bestrijden van transnationale georganiseerd criminaliteit en capaciteitsversterking van veiligheidsdiensten.

Steun aan het IGAD Security Sector programma sluit goed aan bij een aantal doelstellingen die met het Somalie programma worden nagestreefd.

- **Steun aan de Ethiopian International Peacekeeping Training Centre (EIPKTC) in oprichting.**

Ethiopië is de grootste troepen leverancier voor vredesmissies op het Afrikaanse continent, en heeft behoefte aan trainingscapaciteit teneinde te kunnen voldoen aan de internationale standaarden op het gebied van vredeshandhaving.

Resultaat: Het EIPKTC functioneert als volwaardig regionaal 'centre of excellence' voor zowel militaire, politieke als burger actoren.

- **Steun aan het Institute for Security Studies, voor activiteiten op het gebied van veiligheid op het continent en, in het bijzonder, in de Hoorn van Afrika.**

Terwijl het aantal oorlogen in Afrika de afgelopen decennia is afgenomen, zijn nieuwe dreigingen voor de menselijke veiligheid ontstaan. Terrorisme en piraterij zijn genoemd. Andere dreigingen oa. Verkiezingsgeweld, klimaatverandering, cyber-crime, drugscriminaliteit en witwaspraktijken. Veel Afrikaanse landen hebben onvoldoende vermogen om hier adequaat op te reageren.

Resultaat 1: Het African Centre for Peace and Security Training verzorgt trainingsprogramma's voor vergroten van kennis en vaardigheden op het gebied van menselijke veiligheid voor deelnemers uit

maatschappelijk middenveld, journalisten, diplomaten, beleidsmakers, zowel overheid als niet overheid.

Resultaat 2: Verbeterd kennis netwerk en kennisuitwisseling tussen bij de trainingsprogramma's betrokken alumni en organisaties.

Mensenrechten

Tot de prioriteiten van het Nederlandse mensenrechten beleid, zoals vastgelegd in de nota "respect en recht voor ieder mens" behoort het opbouwen en versterken van de capaciteit van de rechtsstaat in post-conflict landen, waarbij speciale aandacht uit gaat naar het verbinden van nationale rechtsordes met het internationale strafrecht systeem. Het Internationale Strafhof heeft hierbij een complementaire functie. De gedachte is dat de berechting van misdrijven de stabiliteit bevordert en de kans op hernieuwde conflicten vermindert. Verder zet Nederland zich in voor de vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Nederland geeft aan programma's ten behoeve van de African Union Commission en het African Charter on Human and Peoples' Rights te ondersteunen.

Resultaat 1: De capaciteit van de Afrikaanse Unie voor het bevorderen en beschermen van mensenrechten in lijn met het African Charter on Human and Peoples Rights is vergroot.

De Afrikaanse Unie heeft tijdens een top in oktober 2013 het besluit aangenomen, dat zittende staatshoofden immuniteit genieten voor vervolging door internationale tribunalen. Op dit besluit valt veel af te dingen, want in feite zet de AU het ICC hiermee buitenspel voor de Afrikaanse staatshoofden. Helaas is dit wel de politieke realiteit op dit moment voor het Afrikaanse continent. Andere realiteit is dat AU de ruggengraat is en blijft achter het Afrikaanse mensenrechten systeem.

Onderdeel van het besluit van de AU is om de inspanningen voor en het mandaat van het African Court on Human and Peoples' Rights (AfCHPR) te vergroten. In de visie van de AU is het AfCHPR daarmee een orgaan dat, volgens het principe van complementariteit met het ICC, geacht moet worden om grove schenders van mensenrecht op het Afrikaanse continent te vervolgen, voor zover de nationale capaciteiten daartoe ontbreken. Een verander proces dat overigens vele jaren zal duren.

Het is zaak om, in het hogere belang van de mensenrechten en gegeven de mogelijke verdere verwijdering van de AU en lidstaten van het internationale rechtssysteem, toch een inspanning te verrichten om de Afrikaanse capaciteit voor het berechten van grove schenders van mensenrechten te versterken. Dit overigens zonder af te doen aan het belang dat Nederland hecht aan het Statuut van Rome en het Internationaal Strafhof.

Ambassade Addis is voornemens om, hetzij via de relevante programma's van de AU Commissie, hetzij via de AU Commission on Human and Peoples' Rights of een ander AU orgaan, hetzij via een relevante maatschappelijk middenveld organisatie, **de capaciteit van de Afrikaanse Unie voor implementeren van zijn mensenrechten charter te vergroten.**

6. Somalië

In lijn met 'wat de wereld verdient' en de 'new deal for Somalia', kiest Nederland voor een meer geïntegreerde 3D-benadering die zich toespitst op het speerpunt (maritieme) veiligheid en rechtsorde. Op basis van Nederlandse expertise en ervaring zijn er economische kansen in de maritieme sector, die voor kruisbestuiving op veiligheid en rechtsorde kunnen zorgen. Positieve ontwikkelingen in Somalië rechtvaardigen een verscherpte visie op bestaand beleid en bieden kansen voor armoedebestrijding en bevordering van veiligheid voor de bevolking. Bovendien is ambassade Nairobi, met diverse vakattaché's ter plaatse, goed geplaatst om invulling te geven aan 3D-benadering.

Via steun aan AU/AMISOM (via EU en ACOTA), EUTM, EUCAP Nestor, EU Navfor/Atalanta en het kantoor van de speciale vertegenwoordiger van de EU (EUSR) voor de Hoorn van Afrika kiest

Nederland voor een regionale benadering. Via humanitaire financiering voor UNHCR en IRC kiest Nederland ook voor een regionale benadering rond de mitigatie van de vluchtelingenproblematiek. Humanitaire fondsen voor UNHCR en IRC voor de aanpak van de vluchtelingenproblematiek bewerkstelligen mitigatie hiervan in de regio. Tegelijk vereist de destabiliserende uitwerking van armoede en instabiliteit een nationale aanpak die de regionale benadering aanvult.

Waar het VK zich toelegt op hervorming van de veiligheidssector is voor Nederland een voortrekkersrol weggelegd bij en capaciteitsopbouw in de maritieme sfeer (visserij /voedselzekerheid, havenontwikkeling -essentieel om de verstopte Oost-Afrikaanse havens te ontlasten/handel op regionale manier te bevorderen-, watermanagement, olie- en gasexploratie, anti-piraterij met focus op land). Steun voor ontwikkeling van de rechtsstaat en capaciteitsopbouw van de overheid is daarbij een vereiste. Economische ontwikkeling van Somalië zal regionale samenwerking en stabiliteit/veiligheid in de hand werken.

Meer gerichte/minder gefragmenteerde bilaterale steun bevordert Nederlands profiel en politieke/economische invloed in Somalië, al is het als betrouwbaar multilateraal partner en vanuit het uitgangspunt van effectiviteit essentieel om mee te blijven doen in een aantal multilaterale initiatieven.

Somalië is expliciet geen partnerland, maar NL kan een meer geïntegreerd 3D beleid voeren met focus op maritieme veiligheid en ontwikkeling van rechtsorde waarbij inzet van het Nederlandse bedrijfsleven een rol kan spelen bij het bevorderen van economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Hierdoor wordt tevens een exit-strategie voor de internationale maritieme missies geboden en kan de Nederlandse OS-investering op termijn overgaan in een handelsrelatie.

(Maritieme) veiligheid en rechtsorde

Op het gebied van veiligheid is aanzienlijke vooruitgang geboekt. De bewegingsruimte van Al Shabaab (AS) is door effectief optreden van AU-missie AMISOM en Ethiopische strijdkrachten beperkt. Met de verovering van de strategisch gelegen havenplaats Kismayo is een belangrijke bron van inkomsten voor AS weggefallen. Er is een begin gemaakt met de heroprichting van de veiligheidssector. Dit zijn hoopvolle ontwikkelingen, maar een juichstemming is niet op zijn plaats; AS voert een actieve guerrillaoorlog, rekruteert nog steeds nieuwe strijders en is ook in staat om over de grens grote schade aan te richten (zie ook de complexe aanslag in Nairobi van eind september). De rol van buurlanden als Ethiopië en Kenia is onvoorspelbaar: eventuele terugtrekking van Ethiopische troepen kan het speelveld totaal doen veranderen en AS nieuwe bewegingsruimte geven. Ook de rol van Kenia in het Zuiden is niet onverdeeld positief. De vorming van de veiligheidssector zal gepaard gaan met veel uitdagingen en zal lang duren. Tot dan blijft AMISOM onmisbaar.

De ontwikkelingen op het gebied van piraterijbestrijding zijn positief. Het aantal aanvallen en kapingen door piraten laat sinds 2012 een sterke daling zien. Het lijkt erop dat de genomen maatregelen (aanwezigheid marineschepen, Best Management Practices en optreden door lokale autoriteiten) hun vruchten beginnen af te werpen. In 2013 zijn nog geen grote schepen gekaapt. Experts waarschuwen echter dat de geboekte terreinwinst omkeerbaar is en dat activiteiten van (voormalig) piratenleider en financiers zich verleggen naar andere misdaad als kidnapping, mensen- en wapensmokkel. De huidige anti-piraterij maatregelen zijn kostbaar en niet duurzaam. Het is tijd voor een duurzame, geïntegreerde aanpak van piraterij, waarbij een verschuiving dient plaats te vinden van zee naar land, van containment naar development.

Op de korte termijn blijft de nadruk op veiligheid (bijvoorbeeld anti-piraterij) essentieel en kan NL in aanvulling op regionale investeringen daaraan bijdragen door in te zetten op 'transitional justice' maar ook 'justice in transition'. Daarmee wordt een begin gemaakt met ondersteuning van de opbouw van de justitiesector. Daarbij moet de focus niet alleen liggen op de centrale overheid, maar zeker ook op de regionale overheden en de op lokaal niveau gegroeide "juridische" instituties en instrumenten. Financiering van projecten die zich richten op meer traditionele ondersteuning van de brede justitiesector (ketenbenadering) lijkt op de middellange termijn (vanaf 2015) een relevante investering. Voor nu stelt de post voor om via gerespecteerde en bewezen kanalen projecten te financieren die zichtbaar bijdragen aan veiligheid en een (direct of indirecte) positieve doorwerking hebben op de ontwikkeling van de rechtsorde in Somalië. Centraal (uit het Stabiliteitsfonds)

gefinancierde activiteiten specifiek gericht op de opbouw van de rechtsstaat en decentrale activiteiten zullen zoveel mogelijk in lijn met elkaar worden opgezet zodat ze elkaar wederzijds versterken. Alle door NL gefinancierde activiteiten zullen ingebed of nauw worden gecoördineerd met de EU en/of de VN, en worden ingebed in het New Deal proces.

Risico's

1. Corruptie: Somalië staat laatste (174^{ste}) in de *Corruption Perceptions Index 2012* van *Transparency International*, als het land waar corruptie het meest voorkomt en met de laagste betrouwbaarheidsscore. Hierdoor is het risico op verkeerd gebruik en/of afvloeiing van hulp groot. Een recent rapport van de VN *Monitoring Group for Somalia & Eritrea* noemt ook de hoge corruptie van de overheid, met name de centrale bank. Naast corruptie bij de overheid vloeien hulp gelden ook weg naar andere partijen.

De afgelopen jaren zijn er, mede onder druk van donoren, veelbelovende initiatieven genomen op het gebied van risicomangement en accountability. Post tracht samen met andere donoren beleid op het gebied van accountability en risicomangement te verbeteren. Deze afspraken komen bovenop de standaard procedures van de VN en INGO's voor het tegengaan van corruptie/misbruik/fraude/diefstal. *Mitigerende maatregelen*: speciale aandacht geven aan fiduciaire en corruptierisico's inclusief nauwkeurige monitoring tijdens uitvoering om misbruik te voorkomen.

2. Veiligheid: De werksituatie voor internationale hulporganisaties en NGO's is risicovol, zeker in Centraal- en Zuid-Somalië waar *Al Shabaab* vooral de rurale gebieden nog stevig in handen heeft. Door de recent verbeterde toegang komen deze organisaties bovendien op plekken die riskanter zijn en waar de machtsverdeling onduidelijk is. De recente aanslag op de VN compound in Mogadishu laat zien dat *Al Shabaab* ook buiten de rurale gebieden de veiligheid ernstig inperkt. Onlangs toonde de terugtrekking van Artsen zonder Grenzen uit Somalië ook al aan dat de veiligheid, ondanks successen in het afgelopen jaar, de laatste maanden weer sterk is teruggelopen.

Om de risico's rond veiligheid te *mitigeren* werken de VN en INGO's zoveel mogelijk met betrouwbare, lokale partners die een minder groot doelwit vormen dan internationale staf. Men tracht de veiligheid te vergroten door samen te werken met de lokale autoriteiten, stamoudsten en lokale NGO's. De VN hanteert UNDSS-richtlijnen voor de veiligheid van VN-personeel. NGO's hanteren hun eigen veiligheidsvoorschriften. Specifieke maatregelen voor beveiliging brengen relatief hoge operationele kosten met zich mee. Via de EU bijdrage aan AMISOM draagt NL bij aan de verbetering van de algemene veiligheid in Somalië. Nederland zal in programmering rekening houden met dynamiek van het conflict en het *do no harm principe*.

3. Toegang: Hoewel de toegang iets is verbeterd het afgelopen jaar, blijft het een probleem aangezien *Al Shabaab* nog steeds veel rurale gebieden (vooral in Zuid-centraal Somalië) in handen heeft. *Al Shabaab* heeft vrijwel alle internationale NGO's/VN toegang verboden. Hulporganisaties werken nauw samen met lokale autoriteiten, stamoudsten en lokale NGO's om de toegang zo goed mogelijk te waarborgen en waar mogelijk uit te breiden. Per 1 januari 2014 zal de VN missie (UNSOM) geïntegreerd zijn. OS, humanitaire en politieke actoren zullen dan op een pragmatische manier moeten samenwerken om de toegang zo goed mogelijk te houden en de veiligheid van stafleden te waarborgen.

Zowel de corruptie, veiligheid als toegangsrisico's hebben een impact op de mogelijkheid voor monitoring en daarmee de accountability van activiteiten.

Activiteiten en resultaten

- **Bijdrage aan het UNODC project voor de opbouw van Somalische capaciteit om maritieme misdaad te bestrijden.**

Resultaat: Somalië oefent gezag uit over zijn kustlijn en maritieme zones en zorgt ervoor dat de verschillende regio's (Zuid-Centraal, Somaliland, Puntland, Galmudug) controle over hun havens en belangrijkste kustgebieden uit kunnen oefenen. Tegelijkertijd zal UNODC in samenwerking met de

federale regering van Somalië, zorgdragen voor de ontwikkeling en inbedding van juridische capaciteit aangaande maritieme rechtshandhaving.

- **Bijdrage aan de bouw, renovatie en ontwikkeling van de centrale gevangenis in Mogadishu.**

Resultaat: Mogadishu beschikt over een gevangenis waar internationale standaarden worden gegarandeerd.

De bouw, renovatie en ontwikkeling van de centrale gevangenis in Mogadishu vormt een belangrijke bijdrage voor de ontwikkeling van rechtsorde en het waarborgen van mensenrechten in Somalië. De huidige detentie-infrastructuur in Somalië schiet schromelijk tekort. De regering kan daarom de rechten van kwetsbare groepen als vrouwen en kinderen niet garanderen. UNODC verzorgt detentie-training (incl. mensenrechten, veiligheid, verzorging) voor Somalische staf, werkt aan relevante aanpassing van wetgeving en implementeert monitoring, inspectie, evaluatie en management systemen. Een soortgelijk project in Garowe, Puntland verloopt mede dankzij de goede reputatie van UNODC en zijn uitgebreide netwerk voorspoedig, onderscheidt zich door Somalisch ownership en levert NL met een kleine investering veel krediet op.

- **Bijdrage aan de realisatie van het Mogadishu Major Crimes Complex.**

Resultaat: het creëren van een nieuwe veilige faciliteit in Mogadishu voor voorarrest en berechting high-risk overtreeders. De faciliteit omvat drie rechtszalen, een gescheiden vleugel voor voorarrest, administratieve kantoren, veilige accommodatie en een trainingsfaciliteit voor rechters, aanklagers, advocaten en overig juridisch personeel. Door dit project te steunen, draagt NL met zijn grote reputatie op het gebied van internationaal recht bij aan de ontwikkeling van een functioneel strafrechtstelsel in Zuid-Centraal Somalië. Somalië zal in staat zijn om personen beschuldigd van zware misdaden veilig zelf vast te houden en te berechten conform internationale standaarden en mensenrechten.

- **Bijdrage aan het Somalia Stability Fund (SSF)**

Resultaat: meer stabiele Somalische regio's en meer draagvlak in de periferie voor de centrale overheid

Het Somalia Stability Fund (SSF) financiert projecten van lokale en internationale NGO's/organisaties op het raakvlak van veiligheid, politiek en ontwikkelingssamenwerking. NL heeft een gedetacheerde medewerker in het fonds, bemoeit zich pro-actief in de stuurgroep met de toewijzing van projecten en zal bij verdere financiering van het SSF inzetten op investeringen in kustgebieden. Door lokale bestuurscapaciteit en dialoog tussen gemeenschappen/clans te organiseren en werkgelegenheid te creëren, zorgt het SSF voor groeiend draagvlak van de centrale overheid.

De eerder genoemde *risico's* van corruptie, veiligheid en toegang zijn ook op dit speerpunt van toepassing maar wel in verschillende mate. Zo zijn de UNODC projecten (gevangenis en Major Crimes Complex) minder gevoelig voor deze risico's dan het SSF dat op afgelegen plekken en via verschillende partners werkt. Daarnaast kan resultaat 1 nog last ondervinden van piraterijrisico's aangezien deze tracht piraterij in te perken. Hoewel piraterij is afgenomen het laatste jaar, bestaat de kans (en pogingen) hiertoe nog wel.

Voedselzekerheid

Nederlandse financiering voor humanitaire projecten richt zich op duurzaamheid met 'resilience'-componenten en draagt zo bij aan voedselzekerheid in Somalië. Op termijn moeten OS-projecten deze humanitaire projecten aangaande voedselzekerheid overnemen om structurele voedselzekerheid te bewerkstelligen. Met Nederlandse expertise en passend in een 3D benadering gericht op de maritieme sector, zal Nederland zich inzetten op de visserijsector om daarmee voedselzekerheid te verbeteren. Alternatieven voor jeugd om in hun levensonderhoud te voorzien, zorgen er bovendien voor dat ze zich minder snel wenden tot piraterij, terrorisme of andere vormen van misdaad. Op termijn kunnen Nlse bedrijven eveneens baat hebben bij handel met de Somalische visserijsector.

- **Bijdrage aan FAO-activiteit in de visserijsector.**

Resultaat 1: werkgelegenheid in de visserijsector voor jongeren en vrouwen, voedselzekerheid
FAO leidt jongeren en vrouwen (in Puntland en Mudug) op in vistechnieken, -conservering en verwerking. Het verzorgt opleidingen voor management en administratie van visverenigingen en jeugdgroepen. Bovendien zorgt het voor het herstel van visinfrastructuur (aanlegplaatsen, vismarkten etc.).

Resultaat 2: verbeteren van de technische, administratieve en managementcapaciteit van het ministerie van nationale hulpbronnen en andere actoren in de visserijsector

Een ontwikkelingsstrategie voor de visserijsector stelt het ministerie in de gelegenheid om activiteiten te ontwikkelen en plannen op een gecoördineerde wijze, die investeringen uit het buitenland zullen aantrekken. FAO voert ook een inventarisatie uit van de benodigde capaciteitsopbouw bij de overheid, onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven. Met deze twee projecten wil NL ook de nationale instituties en markten met de lokale verbinden en daarmee federale cohesie creëren.

Risico's: beperkte toegang en onveiligheid bemoeilijken monitoring in Puntland en Mudug waardoor de kans op misbruik van gelden aanwezig is. Tevens bestaat het risico dat visvaardigheden zoals navigatie worden misbruikt voor piraterij-activiteiten. FAO staat in Somalië echter te boek als een van de meest innovatieve en beste organisaties op het gebied van monitoring en accountability. Het risico op corruptie bij resultaat 2 vanwege de samenwerking met de overheid wordt gemitigeerd door niet direct (financiële steun) aan de overheid te geven, maar te werken via betrouwbare partners van FAO.

De beperkte infrastructuur, vooral wegen, bemoeilijkt de hulpverlening. Ten opzichte van vorig jaar is een grote logistieke verbetering de toegang tot de haven van Kismayo, hoewel vanwege strijdende partijen ter plekke de logistiek soms ook wel onderbroken wordt. Waar nodig is moeten er alternatieve middelen van transport gevonden worden (bijv. *air lifts*) of moet infrastructuur aangelegd of gerepareerd worden.

Watermanagement/offshore

Op de korte termijn zijn er vooral voor het Nederlandse bedrijfsleven aanknopingspunten inzake watermanagement/offshore. Hierbij moet gedacht worden aan energie-, bagger- en havenbedrijven/expertise.

Substantiële water-/irrigatieprojecten landinwaarts liggen vooralsnog niet voor de hand, omdat de grote in Ethiopië ontspringende rivieren (Shabelle en Juba) benedenstrooms in Somalië nog grotendeels in extreem onveilig gebied liggen. Wel zijn er voor de Nederlandse watersector al mogelijkheden voor het ondersteunen van kleinschalige activiteiten in Somaliland, o.a. via HoA-REC. De TU Delft ontplooit op bescheiden niveau een ontziltingsproject in Somaliland. Wellicht dat op termijn schaalvergroting mogelijk is omdat schoon water en water voor landbouw in Somalië essentieel is voor verdere ontwikkeling/mitigeren van effecten van het extreme klimaat.

Risico's: De risico's rond veiligheid en toegang beperken de mogelijkheid om grootschalige water-/irrigatieprojecten tussen de Somalische rivieren te ontwikkelen. Zodra toegang en veiligheid hier verbeteren kan pas overgegaan worden tot grootschaligere projecten. Hoewel het TU Delft project in Somaliland minder last zal hebben van beperkte toegang of onveiligheid, blijven ook hier risico's aan kleven. Deze risico's zullen groter zijn wanneer Nederlandse (TU Delft studenten) naar het project moeten afreizen om technisch werk te verrichten en wanneer dit project wordt uitgebreid naar minder veilige gebieden. Ook hier wordt, zoals bij voedselzekerheid, hulpverlening bemoeilijkt door beperkte infrastructuur.

7. Regionale activiteiten uit centrale middelen op gebied van versterking van veiligheid en rechtsstaat en voedselzekerheid/water

Veiligheid en rechtsorde

Het **subsidiebeleidskader strategische partnerschappen chronische crises 2014 – 2016** is bedoeld voor Nederlandse maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de bevordering van de prioritaire thema's in dit MJSP, waarbij de focus ligt op een duurzame transitie van humanitaire hulp naar structurele ontwikkeling. Voor de Hoorn van Afrika zijn hierbij de doelen: veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid en migratie/bevolkingsgroei. Zelfredzaamheid is daarbij van essentieel belang. Het regionale beleid voor de Hoorn van Afrika zoals vastgelegd in dit MJSP vormt daarbij, samen met het regionale beleid voor het Grote Merengebied, de basis bij de selectie van strategische partners in het kader van chronische crises 2014 – 2016.

Een aantal **MFS-II partners** voert programma's uit in de Hoorn van Afrika, veelal rond het brede thema veiligheid en rechtsorde. De contacten met deze organisaties zullen worden geïntensiveerd middels regelmatige bijeenkomsten. Doel: uitwisseling van ervaringen en lessons learnt, en identificatie van mogelijkheden voor onderlinge synergie en aansluiting bij andere Nederlandse inzet in de regio. Vooral in grensoverschrijdende stroomgebieden zal daarbij worden gezocht naar mogelijkheden om een combinatie van humanitaire hulp, integraal water en land beheer en het ontwikkelen van handelsketens in te zetten om conflicten te helpen voorkomen of mitigeren.

Humanitaire inzet

NL verstrekt humanitaire hulp via bijdragen aan landenspecifieke Common Humanitarian Funds voor Somalië, Zuid-Soedan, Ethiopië en Soedan, een bijdrage aan Somalische vluchtelingenkampen in Kenia via UNHCR, alsmede financiering van activiteiten van NGO's in Soedan en Somalië. Verder draagt NL met 2, 5 miljoen € uit het wederopbouwfonds bij aan het UNHCR/BCPR programma in Oost Soedan gericht op het vinden duurzame oplossingen voor langdurige vluchtelingen. Daarnaast worden jaarlijks ongeoormerkte en dus wereldwijd in te zetten bijdragen beschikbaar gesteld aan het VN-noodhulpfonds (CERF), OCHA, UNHCR, WFP en ICRC (in 2013 totaal 144 mln euro).

Water en voedselzekerheid

IGAD heeft in het kader van het **AUC/NEPAD/CAAPD programma** regionaal beleid ontwikkeld voor stimulering van de landbouwsector. Nederland zal onderzoeken in hoeverre lessons learnt van bestaande programma's voor bevordering van regionale handel (bv Trademark in Oost-Afrika en Marketing Inputs Regionally in West-Afrika) in de Hoorn van Afrika toegepast kunnen worden. Nederland draagt indirect bij aan IGAD via steun aan een WB multidonor Trustfund voor CAADP, waaruit IGAD ook middelen krijgt. Aansluiting bij het IGAD "regional policy framework on animal health in the context of trade and vulnerability" kan worden onderzocht. Daarnaast zal worden onderzocht in hoeverre Nederland activiteiten kan ontwikkelen die aansluiten bij de prioriteiten van het IGAD CAADP beleidsplan en programma voor landbouwontwikkeling en voedselzekerheid (bijv. Infrastructuurontwikkeling en logistiek voor inter- en intraregionale handel en verhoging van de efficiëntie van waardeketens (zowel landbouwinputs, zoals zaaigoed, als landbouwproducten). Er zal ook specifiek worden gekeken naar mogelijkheden om bij te dragen aan het IGAD programma voor 'animal health'.

Het **Nile Basin Initiative (NBI)**, dat in 1999 werd gelanceerd, is een ambitieus politiek project. Het heeft een platform gecreëerd voor waterdialoog- en samenwerking tussen de 11 (sinds het toetreden van Zuid-Sudan) oeverstaten van de Nijl. De Nijl verbindt de fragiele regio's van het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika met Noord-Afrika. Het NBI richt zich niet alleen op watersamenwerking: het gaat ook over nationale en regionale veiligheid, regionale integratie en voedsel-, water- en energiezekerheid. De VS en de VN hebben, naast steun aan technische samenwerking binnen het NBI Trustfund, ook geïnvesteerd in een politiek spoor om via Nijlsamenwerking stabiliteit in de regio te bevorderen. Het NBI zal in elk geval tot eind 2014 Nederlandse steun blijven ontvangen via een continentaal water programma van de WB. Een voorstel tot voortgezette steun aan het NBI is in voorbereiding.

Het **Agricultural Smallholder Adaptation Programme (ASAP)** uitgevoerd door IFAD heeft als doel om boeren beter laten inspelen op klimaatveranderingen en investeert in het verbeteren van waterefficiëntie, water conservering op kleine schaal, introductie van gewassen die droogte resistent zijn, verbeterd bodem beheer, gecombineerd met een betere toegang tot markten. Door meer veerkracht van de productiesystemen wordt de water- en voedselzekerheid bij kleine boeren verbeterd. In Afrika bestrijkt ASAP 10 van de 15 Nederlandse partnerlanden. Op het gebied van van

voedselzekerheid en water wil ASAP in 2020 8 miljoen boeren bereiken, waarvan 50% vrouw. In 2015 zal op 270.000 ha verbeterd land en waterbeheer worden toegepast en gebruik worden gemaakt van technologieën die klimaatbestendig zijn. Waterbeschikbaarheid en water efficiency voor landbouwproductie zullen in 2015 met 15% en in 2020 met 30% verbeterd zijn.

Het '**Regional Program for Food and Water Security in the Sahel and Horn of Africa**' heeft als doel om grote oppervlakten gedegradeerd land weer vruchtbaar maken voor landbouwproductie door een geïntegreerde aanpak van waterbeheer, bodemvruchtbaarheid en ecosystemen en boeren toegang te verschaffen tot markten en landbouwketens. Het programma beslaat het gebied tussen 400 - 800 mm regenval en loopt van Senegal tot en met de Hoorn van Afrika. Nederlandse instellingen hebben een aandeel in de uitvoering b.v. bij het verschaffen van *Remote Sensing Technology*. Medio 2013 wordt het programma opgestart in Mali, Niger, Burkina Faso, Ethiopië en Kenia (4 partnerlanden) voor de duur van 5 jaar. De waterproductiviteit zal met ca 50% zijn verbeterd en de levensstandaard van ca 70.000 boeren / boerinnen wordt verbeterd. De totale kosten bedragen Euro 40 miljoen voor 5 jaar. Het programma wordt uitgevoerd door ICRAF in Nairobi.

Het programma **Geo-data for Agriculture and Water (G4AW)** verschaft satellietinformatie- en adviezen aan kleine boeren en boerinnen en helpt ze om hun productieproces en het watergebruik te optimaliseren. Onderzoek heeft aangetoond dat de landbouwproductie in veel Afrikaanse landen kan stijgen met 10 tot 25% mits water en meststoffen goed worden gebruikt. Het G4AW programma staat open voor 12 partnerlanden waar voedselzekerheid en/of water prioriteit zijn en drie transitielanden (Colombia, Ghana, Benin, Mali, Ethiopië, Rwanda, Burundi, Kenia, Uganda, Zuid-Sudan, Zuid-Afrika, Mozambique, Bangladesh, Vietnam, Indonesië). De totale kosten bedragen Euro 45,2 miljoen voor 7 jaar. De uitvoering is in handen van het Netherlands Space Office.

Agro-pastorale (gewassen en vee) systemen hebben de overhand in de semi-aride gebieden in de Hoorn van Afrika die een groot - ongebruikt - potentieel hebben om bij te dragen aan de voedselzekerheid in de regio. In deze gebieden zijn het de boeren zelf die natuurlijk herstel van bomen en gewassen en eenvoudige systemen voor watermanagement en bemesting promoten als een manier om productiviteit te verhogen. Een nieuw door Nederland gefinancierd programma, uitgevoerd door het **World Agro-forestry Centre (ICRAF)** zal boeren helpen bij het gebruiken van deze en andere technieken.

Andere opties voor Nederlandse betrokkenheid zijn o.a.: bijdragen aan harmonisatie van nationaal en regionaal beleid gericht op het voorspellen en voorkomen van crises, steun aan initiatieven om pastorale bronnen van inkomsten te diversifiëren (bv. processing en marketing, agro-pastoralism) en steun aan verdere ontwikkeling van markten voor vee en veeproducten (*value chain development/disease control/minder checkpoints en grensformaliteiten*). Hoofddoelen hiervan zijn de verhoging van inkomens van (agro)pastoralisten en toegang tot voedsel binnen de regio. Hiermee wordt bijgedragen aan duurzame stabiliteit en, op termijn, vrede in de regio.

Daarnaast zijn er mogelijkheden voor, grensoverschrijdende waterbeheer programma's en begeleiding van '*economic growth corridors*' vanuit duurzaamheidsperspectief, waarin in beide gevallen rekening wordt gehouden met klimaatverandering. Samenwerking tussen organisaties en universiteiten in Nederland en de Hoorn die actief zijn op het gebied van water en voedselzekerheid, zal worden bevorderd, waarbij ook aansluiting zal worden gezocht bij Nederlandse bedrijven die werkzaam zijn in de Hoorn.

Risico's: het succes van de activiteiten hangt sterk af van de mate van politieke stabiliteit in de regio, toegang tot stabiele markten voor landbouwproducten (prijzen), afwezigheid van opeenvolgende jaren van droogte (klimaat), grensoverschrijdende afspraken en uitvoering op het gebied van water. Nederlandse expertise op waterdiplomatie kan helpen bij stabilisatie en daardoor meer toegang voor Nederlandse economische belangen d.w.z. producten en diensten. Nederlandse *watergovernance* expertise (b.v. het NL **Water Diplomacy Consortium** in DME JP/MJSP 2014) wordt zo een tweesnijdend zwaard : goed voor de regio, goed voor Nederlandse marktpartijen. Laatste risico : hoge economische groeicijfers zijn noodzakelijk als conditie (en gevolg van) voor veiligheid en stabiliteit, vooral met het oog op een groeiend aantal werklozen (jongeren). Het niet kunnen verschaffen van werk en inkomen aan meer mensen is een risico voor succes van door Nederland gefinancierde OS activiteiten.

8. Regionale inzet van bilaterale activiteiten

Veiligheid en rechtsorde

Ethiopië herbergt vluchtelingen uit omliggende landen, waaronder Somalië, Zuid-Sudan en Eritrea. Veiligheid in de grensgebieden draagt bij aan de mogelijkheden tot duurzame terugkeer. De ambassade en het ministerie steunen activiteiten op het gebied van conflictpreventie in de Gambella-regio, in het grensgebied met Zuid-Sudan. Ambassade Addis zal, samen met de ambassades in Nairobi en Juba, zoeken naar andere aanknopingspunten voor activiteiten op het gebied van conflictpreventie in grensgebieden. Met de steun aan **AWEPA** (Association of European Parliamentarians with Africa) worden trainingen voor Somalische parlementariërs uit Somaliland en Puntland verzorgd door MPs uit de regio. Ook worden activiteiten in Somalië ondersteund van o.a. Danish Demining Group en CARE. Vanuit Khartoum wordt bijgedragen aan de opvang van Eritrese vluchtelingen; daarnaast wordt (met POBB-fondsen) bijgedragen aan een **UNHCR/IOM**-strategie om mensen- en orgaanhandelaren op te pakken en voorzieningen te bieden voor slachtoffers. Met de Seychellen wordt samengewerkt op het gebied van **regionale opvang van piraterijverdachten**. Met de activiteiten binnen het speerpunt V&R van ambassade Juba wordt er aan bijgedragen dat de instabiliteit in Zuid-Sudan grotere regionale effecten heeft.

Water/voedselzekerheid

Ambassade Addis zal zich inzetten voor **versterken van de regionale effecten van gedelegeerde activiteiten** op het terrein van voedselzekerheid. Mogelijkheden hiervoor zijn o.a.: opschalen van nationale multidonor productive safety net programma's naar cross border areas van Kenia, Somalië en Ethiopië; synergie tussen met Agricultural Smallholder Adaption Programme (ASAP) en andere regionale activiteiten op het gebied van voedselzekerheid met gedelegeerde programma's als het productive safety net programme en SHARE; aansluiting van bestaande river basin development programmes in Ethiopia (Bale Mountain, SHARE, ICRAF) bij nieuwe initiatieven in de regio. De ambassade ondersteunt **HoA-REC**, een netwerk van ongeveer 50 NGOs en universiteiten in de regio (Ethiopië, Sudans, Somalië, Eritrea, Kenia, Djibouti) dat zich richt op duurzame ontwikkeling van de regio.

Ambassade Juba zal een programma ondersteunen van de **American Wildlife Foundation (AWF)** dat zich zal richten op verbeterd integraal stroomgebied beheer van de Imatong mountains op de grens van Zuid-Sudan en Uganda.

Zowel ambassade Addis Abeba als ambassade Nairobi heeft een landbouwattaché, die zich bezig houden met nationale programma's op het gebied van agro-logistiek en horticultuur. Deze activiteiten, waarbij de Nederlandse private sector nauw betrokken is, kunnen in een meer regionale context worden benaderd.

Mede gezien de Nederlandse expertise en toegevoegde waarde op het gebied van waterbeheer zal Nederland waar mogelijk aandacht besteden aan de beperking van de risico's op droogte en overstromingen in de regio. Het onderwerp Disaster Risk Reduction zal dan ook worden meegenomen in de politieke dialoog.

9. Overige Nederlandse inzet: migratie, handel en militair

Migratie

In de Hoorn van Afrika zijn de landen Somalië, en in mindere mate Ethiopië en Sudan, belangrijke landen als het gaat om migratiestromen en terugkeer van illegale migranten. De samenwerking met de autoriteiten van deze landen op het gebied van gedwongen vertrek dient verder verbeterd en bestendig te worden. Hiertoe is de terugkeerproblematiek ingebed in de bredere bilaterale samenwerking met deze landen

Waar nodig wordt er in de relaties met deze landen een koppeling tot stand gebracht met andere samenwerkingsterreinen. Het kan daarbij gaan om een samenwerkingsrelatie op het migratieterrein, maar ook om andere onderdelen van het buitenlands beleid van Nederland. Zo wordt medewerking aan gedwongen vertrek vaker, en indien nodig conditioneel, opgebracht in besprekingen over ontwikkelingssamenwerking met landen die door de regering zijn gekenmerkt als voor Nederland belangrijke terugkeerlanden.¹ Voorts wordt terugkeer opgebracht in het kader van economische samenwerking.

Landen die op terugkeergebied constructief met Nederland samenwerken kunnen, indien zij dat wensen, rekenen op steun binnen het bredere migratieterrein waaronder met inzet van OS-middelen uit het fonds 'migratie en ontwikkeling'. Indien de landen daarentegen niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen dan zou dit consequenties kunnen hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, onder andere voor de eventuele OS-middelen die via de regering lopen. Uit middelen van het fonds 'migratie en ontwikkeling' is vooral door middel van projecten geïnvesteerd in institutionele versterking van het asiel- en migratiemanagement en in het betrekken van de Afrikaanse Diaspora bij de ontwikkeling van hun herkomstlanden.

Somalië

Somalische vreemdelingen vormen een grote groep binnen het totaal van de vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten. Om de terugkeer van Somaliërs te bevorderen wordt er vanuit het budget *Migratie en Ontwikkeling* ondersteuning geboden bij terugkeer naar en herintegratie in Somalië. Via het Migratie en Ontwikkeling Fonds worden enkele projecten gefinancierd met betrekking tot de uitzending van (migratie)deskundigen. Er wordt bijstand verleend aan stedelijke vluchtelingen (voornamelijk Somaliërs) in Kenia en Nederland draagt bij aan de capaciteitsversterking van de Keniaanse overheid. Daarnaast zal een gedeelte van de gedelegeerde middelen in de MJSP mogelijk worden ingezet voor Somaliland ter ondersteuning van het terugkeerbeleid.

Tevens is er aandacht voor werkgelegenheidscreatie in de visserij sector waarbij de kennis van de diaspora wordt benut. Daar komt bij dat er middelen beschikbaar zijn voor de herintegratie van vrijwillig terugkerende asielzoekers. Voorts zal in de nabije toekomst waarschijnlijk een IOM project worden gestart, waarbij in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk wordt geïnvesteerd in de migratiedienst van Somalië. Dit alles past binnen een breder kader aan ondersteuning. Daarin is ook aandacht voor de veiligheidssector, inclusief capaciteitsopbouw van de Somalische migratiedienst en grensbewaking. De Nederlandse bijdrage aan het IOM project is overigens conditioneel. Van de Somalische autoriteiten wordt verwacht dat zij blijven meewerken aan gedwongen terugkeer.

Regionale Handel

IGAD heeft een regionaal programma voor verbetering van de productiviteit (nadruk op ziektebestrijding) in de veeteelt sector waarbij Nederland zou kunnen aansluiten. Investerings in ketens draagt ook bij aan nieuwe mogelijkheden voor werkgelegenheid en inkomens.

Om bij te dragen aan voedselzekerheid moeten handelsstromen binnen de regio meer aandacht krijgen; de gebrekkige infrastructuur is een van de belangrijkste belemmeringen. Verbetering van keten efficiëntie (technologisch en organisatorisch vraagstuk) is een terrein waar kansen liggen voor betrokkenheid Nederlandse kennis instellingen en bedrijven (agro-logistiek is tevens top sector). Het betreft bijv. opslag, transport en verpakking.

Militaire inzet

NL streeft in Afrika naar een samenhangende inzet op vrede en veiligheid. De complexiteit van crises, zoals die in de Hoorn, vereist een gecoördineerd, multidisciplinair en multidimensionaal antwoord. Voor een effectieve aanpak is het van belang een optimale mix van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten te vinden. Deze instrumenten hoeven niet altijd gezamenlijk te worden ingezet maar kunnen afhankelijk van de specifieke situatie ook afzonderlijk worden aangewend. In de meeste gevallen zal de verantwoordelijkheid voor de geïntegreerde aanpak belegd zijn bij een internationale organisatie (VN, EU, NAVO). Ook is de inbedding van civiele en/of militaire interventies in een breder beleid gericht op behoorlijk bestuur, veiligheid en ontwikkeling voor de langere termijn essentieel. De praktijk leert dat alleen zo duurzaamheid van stabiliteit kan worden gewaarborgd.

De Afrikaanse Unie (AU) ontwikkelt zich tot de belangrijkste initiatiefnemer en heeft steeds vaker de leiding bij de bestrijding van regionale conflicten. De AU zet hiervoor eigen structuren op het gebied van vrede en veiligheid onder de noemer African Peace and Security Architecture (APSA). Ook andere regionale organisaties zoals IGAD nemen aan gewicht toe. Zo heeft de inzet van AMISOM (de AU-missie in Somalië; troepen leverende landen zijn o.m. Uganda, Burundi, Kenia) bijgedragen aan de afgenomen invloedssfeer van Al Shabaab. Ethiopië is met eigen troepen aanwezig in Somalië en speelt een belangrijke rol, zowel bilateraal als in regionaal verband (IGAD/AU).

Nederland ondervindt hinder van piraterij, terrorisme en migratiestromen vanuit de Hoorn van Afrika. Daarnaast is het belangrijk om te voorkomen dat de regio (verder) afglijdt naar een broedplaats voor extremisten en terroristen. Door bij te dragen aan de regionale stabiliteit worden lopende investeringen in de regio, zoals in Ethiopië (maar ook in de bredere regio, incl. Kenia, Uganda) veiliggesteld. De regio kent een groot economisch potentieel (energiewinning, handel, landbouw, toerisme), zeker wanneer stabiliteit in Somalië en Zuid-Sudan beklijft. Bij interventies sluit NL zoveel mogelijk aan bij multilaterale initiatieven (EUTM, UNMISS) en gaat uit van Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen: AMISOM, AU-bemiddeling tussen de Sudans.

De **huidige militair/civiele inzet in de Hoorn van Afrika** bestaat uit:

- Bijdrage in EU- en NAVO-verband aan antipiraterijmissies op zee;
- Bijdrage aan regionale maritieme capaciteitsopbouw via EUCAP Nestor: Inzet *Vessel Protection Detachments* (VPDs);
- Bijdrage EUTM Somalië;
- Deelname aan UNMISS in Zuid-Sudan.

10. Financiële gevolgen

Financiële gevolgen ODA 2014-2017 in € (artikel, omschrijving beleidsthema)

Regionaal Hoorn van Afrika		
Budget 2014-2017		
4.3	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie	23.714.000
Totaal		23.714.000