

Vergaderjaar 1998–1999

26 151

Democratische Republiek Congo

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 oktober 1998

Ingevolge het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken treft u in het eerste deel van onderstaande brief de actuele stand van zaken met betrekking tot de situatie in de DR Congo aan, in het bijzonder de inmenging van verscheidene staten in Oost-, Centraal- en Zuidelijk Afrika in het conflict. In het tweede deel van de brief wordt de situatie geschetst m.b.t. de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie van de Europese Unie en van Nederland met de Afrikaanse landen, betrokken bij dit conflict. In de bijlage zijn korte overzichten opgenomen van de OS-relaties met de afzonderlijke landen.

I. SAMENVATTING VAN HET CONFLICT

Inmiddels zijn nu 8 landen betrokken in het conflict van de DR Congo. Het gaat daarbij om Zimbabwe, Angola, Namibië, Soedan en Tsjad die President Kabila steunen en Uganda, Rwanda en Burundi die – minder openlijk – aan de kant van de rebellen staan. De regionalisering van het conflict bedreigt de toch al wankelende stabiliteit van dit deel van Afrika. Het conflict krijgt steeds meer een etnisch karakter waarvan voornamelijk de Tutsi-bevolking het slachtoffer wordt.

In de analyse van het conflict zijn drie dimensies te onderscheiden:

- Ten eerste is er de binnenlands politieke dimensie: de directe bedreiging van Congolese en Rwandese Tutsi's in de DRC en de zeer smalle politieke machtsbasis van de regering Kabila zijn de belangrijkste oorzaken van het ontstaan van deze nationale rebellie.
- De tweede dimensie van het conflict wordt gevormd door de in snel tempo verslechterende relatie tussen de DRC en Uganda, Rwanda en Burundi. Deze laatste drie landen worden in hun veiligheid bedreigd door guerrillagroepen die opereren vanaf (Oostelijk) Congolees grondgebied. Zij steunen dan ook de rebellen en zijn alledrie aanwezig in de DRC.

- De actieve steun aan Kabila van Zimbabwe, Angola, Namibië, Soedan en Tsjaad vormt de derde dimensie. De inmenging van deze laatste groep landen heeft het gevaar voor een regionale oorlog doen toenemen.

De regionale vredesinitiatieven leverden tot op heden weinig op. Er lijkt een patstelling te zijn ontstaan. Daarnaast zullen de bewust opgezette etnische haatcampagnes in de DR Congo het vinden van een oplossing in de toekomst slechts bemoeilijken. Tijdens een informele bijeenkomst met de Veiligheidsraad heeft de Secretaris Generaal van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid aangekondigd nog deze maand een nieuwe conferentie van betrokken landen in Addis Abeba te willen houden. Ook heeft President Chiluba van Zambia zich bereid verklaard om in SADC-verband zijn bemiddelingsactiviteiten als neutrale partij in het conflict voort te zetten. President Chissano van Mozambique heeft zijn goede diensten eveneens aangeboden.

Binnenlands politieke dimensie

Sinds het Kabila-regime vanaf begin 1998 zware internationale kritiek kreeg te verduren, leek Kabila zich het belang van grotere binnenlandse legitimiteit in toenemende mate te realiseren. Het beperkte «congoliseren» van zijn regering, de voorzichtige toenadering tot zijn belangrijkste opposant Tshisekedi (UDPS) en de in het vooruitzicht gestelde regionaal en politiek evenwichtige Assemblee Constituante (soort overgangsparlement) beloofden een meer inclusieve politiek. Niettemin leek Kabila uiteindelijk toch zwaarder te gokken op een «free lunch», nl vergroting van zijn binnenlandse populariteit zonder serieuze politieke verbreding, door actief in te spelen op bij het Congolese volk latent aanwezige nationalistische gevoelens. Dit begon voorzichtig met berichten over vermeende «internationale complotten» en culmineerde in de benoeming van een nieuwe Congolese stafchef van de Forces Armées Congolaises (FAC) ter vervanging van James Kabarere, een Congolese Tutsi, half juli jl. en de uitwijzing van alle nog op Congoëls grondgebied verblijvende Rwandese militairen op 28 juli jl.. Deze besluiten, die als directe aanleiding voor de op 2 augustus gestarte rebellie worden gezien, deden Kabila's populariteit inderdaad onmiskenbaar verder stijgen en versterkten zijn positie binnenslands.

Daarnaast speelt de nationaliteitskwestie van de Congolese Tutsi's. Niet voor niets stamt de oorsprong van zowel de huidige als de rebellie van 1996 uit de Tutsi-hoek en staat deze kwestie centraal in de wisselende relaties met de naburen.

Kabila's machtsbasis is ogenschijnlijk solide, maar leunt in feite op weinig duurzame wijze op door populisme in stand gehouden vijandbeelden, in plaats van op een inclusieve politiek en preoccupatie met de sociale en economische misère in het land. Het wegvallen van de «buitenlandse component» van de huidige crisis zou deze «zeepbel» doen springen en zijn positie bedreigen. Kabila heeft derhalve groot belang bij ontkenning van een «Congolese rebellie» met een intern politieke dimensie en bij internationale erkenning van de vermeende «buitenlandse invasie» door Rwanda en Uganda.

Relaties tussen DR Congo en Uganda, Rwanda en Burundi

Zowel Rwanda, Uganda als Burundi hebben een legitiem, vitaal nationaal veiligheidsbelang bij een stabiel Kivu. Deze regio biedt sinds jaar en dag vrijplaats aan een scala van gewapende groepen, waaronder Sudan-gesteunde Allied Democratic Forces (ADF)-rebellien, soldaten uit de voormalige regeringslegers van Zaïre (ex-FAZ) en Rwanda (ex-FAR) en aan

de 1994-genocide gerelateerde extremistische Hutu-milities, die zich voortdurend verplaatsen, snel van bondgenoten wisselen en vanuit DRC-grondgebied buurlanden infiltreren voor terreur operaties.

Na in 1996 zelf Zaïre te zijn binnengevallen om met deze gewapende bendes af te rekenen, steunde Rwanda, samen met Uganda die met vergelijkbare veiligheidsproblemen kampt, de rebellie van de AFDL o.l.v. Kabila. Hoewel Kabila na zijn machtsovername Uganda en Rwanda de nodige «faciliteiten» bood (o.a. toestemming om op DRC-grondgebied dit probleem zelf te bestrijden) slaagde hij er niet in om orde en rust in Oost-Congo te herstellen.

Vooraf heeft met zeer veel wantrouwen toegekeken hoe Kabila zich om voornamelijk binnenlands politieke redenen in toenemende mate van zijn voormalige bondgenoten distantieerde. Kabila's verzuim om het nationaliteitsprobleem van de Congolese etnische Rwandezen, o.a. de Banyamulenge, met voortvarendheid te behandelen, zijn – overigens mislukte – poging de in Kivu geconcentreerde Congolese Tutsi-militairen geografisch te verspreiden, en tenslotte, het «opblazen» van de AFDL-alliantie met de neutralisatie van zowel politieke als militaire Tutsi-invloed binnen de DRC, brachten Rwanda tot het inzicht dat Kabila niet langer de juiste man op de juiste plaats was.

Het is van belang Uganda en Rwanda in dit opzicht van elkaar te onderscheiden. Uganda's bezorgdheid om de nationale veiligheid is minder extreem dan die van Rwanda. Rwandese Tutsi's lijden als gevolg van de genocide aan een veel dieper gewortelde angst en zijn ervan overtuigd dat voor hun overleving controle over veiligheidsaangelegenheden behouden dient te blijven.

Kabila's recente aanwakkeren van anti-Tutsi sentimenten onder de Congolese burgers alsmede de – zo niet door overheid geïnitieerde dan toch wel getolereerde – Tutsi razzia's in Kinshasa geven inderdaad aanleiding tot grote zorg. Vooral indien Kabila militair in het nauw zou worden gedreven (bijvoorbeeld doordat zijn bondgenoten vertrekken) bestaat de kans dat hij – zich beroepend op het onvervreemdbaar recht op zelfverdediging – de Congolese burger nog indringender dan voorheen zal aanzetten tot gewapend verzet. De kans op nieuw grootschalig geweld is reëel, maar dit mag de internationale gemeenschap niet «gijzelen».

Inmiddels heeft Uganda erkend militair bij het conflict betrokken te zijn. Rwanda bevestigt zijn betrokkenheid niet formeel maar erkent wel aan rebellenzijde te staan. Volgens Rwanda kan de crisis eerst worden opgelost indien de Congolese Tutsi's burgerrechten krijgen, het nationaal leger een bredere samenstelling krijgt, nationale veiligheidsbelangen van buurlanden worden behartigd, principes van goed bestuur en «powersharing» worden gerespecteerd en een regering van nationale eenheid wordt gevormd met garanties voor minderheden.

Kabila's bondgenoten

Kabila en zijn ministers lijken met succes te bouwen op rivaliteiten tussen en binnen landen. Hoewel vrij laat – de rebellen waren inmiddels tot aan de poorten van Kinshasa opgerukt – kwam een aantal landen Kabila militair te hulp. Deze hulp werd verschaft met een beroep op bijstand aan een van de leden van de Southern Africa Development Community (SADC), waarvan de DR Congo vorig jaar lid werd. Zonder de steun van Angola, Zimbabwe en Namibië zou het door uitwijzing van Rwandese militairen «onthoofde» Congolese leger, en dus ook Kabila, ongetwijfeld aan het rebellenleger ten prooi zijn gevallen. Cruciaal is de vraag hoe ver en hoe lang deze steun nog reikt.

Angola heeft groot belang bij een stabiel DRC met een anti-UNITA gezind regime, dat bereid en in staat is Angola's veiligheidsbelangen langs de gemeenschappelijke grens te behartigen. Ondanks Angolese kritiek vond Kabila Angola uiteindelijk aan zijn zijde, omdat de rebellen een alliantie met UNITA heten te zijn aangegaan en de smalle en intern verdeelde politieke basis van de rebellie weinig stabiliteit in het vooruitzicht leek te stellen. Met de Angolese militaire aanwezigheid in West-Congo lijken deze directe veiligheidsbelangen gewaarborgd. Echter, Angola heeft geen belang bij een lange en kostbare strijd in Oost-Congo, zeker nu de burgeroorlog met UNITA dreigt te worden hervat. Het is derhalve aannemelijk dat Angola Kabila momenteel onder druk zet om een staakt-het-vuren te accepteren, en tevens om direct met de rebellen te onderhandelen.

Daar Zimbabwe geen gemeenschappelijke grens met DRC deelt zijn de Zimbabwaanse veiligheidsbelangen niet direct in het geding. President Mugabe's militaire steun aan Kabila lijkt dan ook eerder te zijn ingegeven door aanzienlijke handelsbelangen en geopolitieke overwegingen. Met zijn «kordaat» optreden hoopt hij het aan President Mandela verloren regionaal leiderschap te herwinnen en de toenemende Ugandese invloed in de regio in te dammen. Nog minder dan Angola heeft het in economische malaise verkerende Zimbabwe belang bij een lange, kostbare strijd die inmiddels aan meer dan 50 Zimbabwaanse militairen het leven kostte. Bovendien veroordeelt Mugabe Kabila's extremistische benadering t.a.v. de mobilisatie van de Congolese burgers en gaf hij onlangs toe dat Kabila overtuigd diende te worden van de noodzaak van directe onderhandelingen met de rebellen en van een nationale politieke dialoog uitmondend in een politieke «overgangs-periode».

Namibië speelt een bijrol en draagt militair meer symbolisch dan substantieel bij. President Nujoma onderhoudt speciale persoonlijke banden met President Dos Santos van Angola en President Mugabe van Zimbabwe, en hij heeft belang bij intra-SADC alliantievorming, met name om tegenwicht te kunnen bieden aan grote buur Zuid Afrika. Ook een stabiel en machtig DRC kan hieraan bijdragen. Voorts ondervindt Namibië veel economische hinder van de Angolese burgeroorlog en dus indirect van aanhoudende UNITA-vijandigheden. Verondersteld mag worden dat bij de vredesonderhandelingen Namibië de positie van Angola en Zimbabwe volgt. De rol van Soedan en Tsjaad, beide recentelijk op het strijdtoneel verschenen aan de zijde van de Congolese overheid, is tot nog toe relatief beperkt gebleven.

Vredesonderhandelingen in impasse

Inmiddels vonden zes door de regio zelf geïnitieerde en geleide onderhandelingsrondes plaats, nl op 23 augustus te Pretoria (SADC-top), op 3 september en marge van NAM-top te Durban, op 8 september te Victoria Falls (op initiatief van Mugabe), op 10 september te Addis Abeba (Organisatie van Afrikaanse Eenheden, OAE), op 14 september te Mauritius (SADC-top) en tenslotte op 24 september te Libreville (op initiatief van Omar Bongo, president van Gabon). De inzet is primair een overeenkomst over de modaliteiten voor een onmiddellijk staakt-het-vuren (inclusief terugtrekking van alle buitenlandse troepen) en voor een mechanisme voor waarneming van de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de overeenkomst (vredesmacht). Een dergelijke overeenkomst zal onvermijdelijk tevens bepalingen dienen te bevatten betreffende waarborgen voor de positie van minderheden en voor de legitieme nationale veiligheidsbelangen van buurlanden, uitwisseling van krijgsgevangenen, erkenning van Kabila als staatshoofd van DRC, alsmede voorwaarden voor een interne politieke dialoog.

Geen van deze vredesinitiatieven leverde tot nog toe concrete resultaten op. Enerzijds verhindert Kabila een doorbraak met zijn resolute ontkenning van de binnenlandse dimensie van het conflict en zijn weigering direct met de rebellen te onderhandelen. Hierdoor achten de rebellen zich niet gebonden aan welke overeenkomst dan ook. Anderzijds compliceert ook Rwanda tot op zekere hoogte de onderhandelingen zolang het niet formeel erkent militair bij het conflict betrokken te zijn. Bovendien heeft Kabila momenteel geen belang bij een politieke oplossing van het conflict. Hij acht zich door de buitenlandse steun superieur en is overtuigd dat hij op de steun van de lokale Oost-Congolese bevolking kan rekenen, die de rebellen toch met name zou ervaren als buitenlandse bezettingsmacht.

Het verdere verloop van onderhandelingen is moeilijk voorspelbaar door de steeds wisselende allianties. Kabila's alliantie krijgt sinds kort steun uit onverwachte hoek. Soedan lijkt vroegere vijand Kabila inmiddels als vijand van zijn vijand (Uganda), dus als vriend te beschouwen. Evenzo de betrokkenheid van Tsjaad, dat zich met steun van Lybië in het conflict heeft gemengd. Een aantal ex-FAZ militairen die aanvankelijk met de rebellen meevochten, lijkt Kabila thans terzijde te staan. De Hutu-extremisten en lokale Mai Mai krijgers, tot voor kort het doelwit van gemeenschappelijke Congolees/Rwandese militaire operaties lijken al of niet georkestreerd door de Kabila-alliantie actief bij te dragen aan het loyalisten offensief tegen de rebellen. Onbekend is hoe lang Angola en Zimbabwe nog bereid zullen zijn Kabila militair te steunen. De rebellen zitten intussen niet stil. Bekend is inmiddels dat President Museveni van Uganda en Vice President Kagame van Rwanda de relatie met President Dos Santos van Angola en President Mugabe van Zimbabwe trachten te herstellen.

Verwacht mag worden dat Angola Kabila onder druk zal zetten om zich meer voor een vreedzame oplossing in te spannen, en dat Museveni zijn invloed bij Kagame waarschijnlijk met hetzelfde doel zal aanwenden. Het was Museveni immers primair om de veiligheidsbelangen te doen en veel minder om Kabila's val.

Indien de regio er uiteindelijk in slaagt het militaire conflict te bevroeren en een politieke oplossing te formuleren, valt overigens nog te bezien of dit tevens een lange termijn oplossing is voor de instabiliteit in de regio. Het huidige conflict heeft de etnische haat in de regio immers verder verdiept en verspreid en tevens aangetoond dat de Afrikaanse interstatelijke relaties op z'n minst zwak genoemd kunnen worden, getuige de snel wisselende allianties.

Situatie Tutsi's in DR Congo

De anti-Tutsi campagne van Kabila en de zijnen, die alle kenmerken heeft van een etnische zuivering, heeft vooral in Kinshasa veel slachtoffers gemaakt. Tot hoeveel slachtoffers dit heeft geleid in andere delen van het land is niet bekend. Degenen, die niet zijn vermoord, zijn in militaire kampen gevangengezet, of, zoals de Congolese autoriteiten zeggen, tegen de spontane volkswoede in bescherming genomen. Het Internationale Comité van het Rode Kruis heeft inmiddels toegang tot die gevangenen gekregen.

De Tutsi's die aan dit alles zijn ontkomen, zijn ondergedoken, voor een deel in ambassades, religieuze missies en bij particulieren. In het militaire kamp Kokolo zijn onschuldige burgers en van collaboratie met de rebellen verdachte burgers ondergebracht; in het huis-van-bewaring Makala zitten gedetineerde militaire krijgsgevangenen, waaronder een onbekend aantal van gewapende misdaad verdachte militairen. Momenteel wordt zowel

voor de gevangenen als voor de ondergedoken Tutsi's gezocht naar een oplossing. Dit geschiedt in overleg tussen enkele ambassadeurs, vertegenwoordigers van het Internationale Rode Kruis en UNHCR en de Congolese autoriteiten, met name de Minister voor Mensenrechten. De Congolese regering wil zowel van de gevangenen als de ondergedoken Tutsi's af. Het is echter moeilijker vast te stellen wat betrokkenen zelf willen. In de meeste gevallen gaat het om Tutsi's van Congolese afkomst. Het onderscheid tussen vrijgeleide, uitgeleide, verwijdering en uitwijzing is onder de huidige omstandigheden in Kinshasa moeilijk aan te geven, maar is wel van groot belang bij de vraag of, en onder welke voorwaarden, internationale organisaties hieraan kunnen meewerken. In dit verband moet er voor gewaakt worden niet mee te werken aan een internationaal georganiseerde etnische zuivering in de DR Congo. Daar staat tegenover dat voor individuele gevallen, waar werkelijk sprake is van levensgevaar, een oplossing moet worden gevonden.

Het Internationale Comité voor het Rode Kruis (ICRC) heeft thans vrije toegang tot de in Kokolo en Makala verblijvende Tutsi's. Volgens de vertegenwoordiger van het ICRC doen de Congolese autoriteiten het mogelijke om tenminste minimale levensomstandigheden te garanderen, maar ontbreken de hiertoe benodigde middelen. Vooral de voedselsituatie is zorgelijk te noemen. In Makala was de situatie dusdanig precair dat het ICRC bij wijze van uitzondering tijdelijk is bijgesprongen, overigens onder niet aflatende verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid van de Congolese autoriteiten. De krijgsgevangenen in Makala vallen onder jurisdictie van het Cour d'Ordre Militaire en zullen naar verwachting nog vele maanden vastzitten.

Op initiatief van het ICRC heeft de «Commission Interdépartementale Chargée des Questions Humanitaires», voorgezeten door de Minister voor Mensenrechten, op 2 oktober jl. bij verordening bepaald, dat er te Kinshasa een opvangcentrum zal worden ingericht, alwaar de groep «onschuldige» Tutsi-burgers uit Kokolo onder veiliger en betere omstandigheden kunnen verblijven. Deze maatregel komt deels tegemoet aan de door de internationale gemeenschap geuite zorg omtrent het respecteren van internationaal humanitaire rechtsregels. De verordening erkent expliciet de verplichting van de Congolese regering om de veiligheid van met name «kwetsbare personen» te garanderen.

II. ONTWIKKELINGSRELATIE MET BETROKKEN LANDEN

De ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met de landen, betrokken bij het conflict in de DR Congo, is zowel van Nederlandse zijde, de Europese Unie als van diverse andere donoren intensief. Naast humanitaire hulp (voedsel, medicijnen, opvang vluchtelingen), rehabilitatie-activiteiten en ontminning worden door Nederland ook bijdragen beschikbaar gesteld aan structurele ontwikkelingsactiviteiten en macro-economische steun inclusief schuldverlichting. In de meeste gevallen wordt de hulp gekanaliseerd via VN-organisaties, Wereldbank en NGO's.

Ontwikkelingssamenwerking Europese Unie

De ontwikkelingssamenwerkingsrelatie van de Europese Unie met Afrikaanse landen wordt voor een belangrijk deel bepaald door het Verdrag van Lomé. Dit Verdrag kent een drietal zogenaamde essentiële elementen. Dit zijn «eerbiediging van de mensenrechten», «erkenning en toepassing van democratische beginselen» en «consolidatie van de rechtsstaat». Indien één van de verdragspartijen van mening is dat een andere partij één van deze essentiële elementen heeft geschonden, kan op

grond van artikel 366a (Lomé IV bis) de toepassing van het Verdrag geheel of gedeeltelijk worden opgeschort. Voordat de relatie kan worden opgeschort dient echter wel een consultatieprocedure te worden doorlopen.

Het mandaat van de Europese Unie voor de onderhandelingen met de ACS-landen over de samenwerking na het aflopen van het huidige Verdrag van Lomé IV bis (maart 2000) gaat nog iets verder. In het mandaat is de wens opgenomen dat de notie van «behoorlijk bestuur» eveneens zal gaan fungeren als essentieel element van een nieuw Verdrag, en dus als mogelijke opschortingsgrond. Het voorkomen van excessief hoge defensie-uitgaven door middel van controleerbare en transparante opstelling van een (defensie)begroting valt ook onder het begrip «behoorlijk bestuur». Als zodanig zal hiermee in de toekomst mogelijk een additioneel formeel instrument in handen zijn om met de ACS-landen in dialoog te treden over aangelegenheden als hoge defensie-uitgaven.

Naast de voor handen zijnde formele instrumenten kan in voorkomende gevallen de uitvoering van projecten voor een korte periode worden vertraagd, of naar gelang de concrete situatie in een land, de vorm van de ontwikkelingssamenwerking worden aangepast, en bijvoorbeeld slechts in de vorm van humanitaire- of voedselhulp worden verleend.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij een discussie wil entameren met betrekking tot het opschorten van de hulp met landen die zijn betrokken bij oorlogshandelingen. De zorgwekkende situatie in o.a. de Grote Meren toont de noodzaak aan van dergelijke discussie aan. Hierbij zal ook worden gekeken naar mogelijkheden om de bovengenoemde (langdurige) formele opschortingsprocedures enigszins te omzeilen. De Commissie lijkt derhalve op zoek naar een flexibeler manier om politieke druk uit te kunnen oefenen op landen in conflict.

Nederlandse betrekkingen

Besluiten over Nederlandse bijdragen zullen, rekening houdend met de positie van elk bij het conflict betrokken land, voor elk land op zijn eigen merites moeten worden bekeken. Uitgangspunt zal zijn dat armoedebestrijding en humanitaire hulp in elk geval zoveel mogelijk doorgaan, terwijl met name macrosteun tegen het licht zal worden gehouden. Analyse en beoordeling van deze vorm van hulp zullen zeer zorgvuldig moeten geschieden, in nauw overleg met de Wereldbank, IMF en andere donoren.

Tevens zal men in het oog moeten houden dat macrosteun pas beschikbaar wordt gesteld, nadat over de kwaliteit van het hervormingsbeleid (sociaal-economische situatie, goed bestuur, voldoende institutionele capaciteit) van het betreffende land een oordeel is opgemaakt. Belangrijk onderdeel hierin vormt het oordeel van de Internationale Financiële Instellingen (Wereldbank en IMF) of het land bij de hervormingen al of niet «on track» is, waarbij door de Wereldbank tevens wordt gekeken naar het uitgavenbeleid (Public Expenditure Review) van de betrokken overheid. Het risico bestaat uiteraard dat het intrekken van toegezegde macrosteun de uitvoering van structurele aanpassingsprogramma's zal belemmeren. Nederlandse bijdragen aan macrosteun ten behoeve van Afrikaanse landen worden in toenemende mate geoormerkt voor de sociale sectoren.

De mogelijkheid dat fondsen, beschikbaar gesteld via het mechanisme van macrosteun, worden aangewend voor andere doeleinden dan afgesproken tussen donoren en het ontvangende land is desalniettemin niet uit te sluiten, maar ingewikkeld om daadwerkelijk vast te stellen. Daarom heeft tweede ondertekenaar dit onderwerp opgebracht in haar

gesprek en marge van de jaarvergadering Wereldbank/IMF vorige week in Washington. Hierbij heeft de managing Director van het IMF de bereidheid uitgesproken gegevens te verschaffen over defensie-uitgaven van de landen betrokken bij dit conflict.

De officiële verklaringen welke de landen in de regio hanteren voor hun militaire betrokkenheid bij het conflict zijn op zich zelf plausibel. Voor de SADC-landen Zimbabwe, Namibië en Angola betreft dat het te hulp schieten van een mede-lid van de SADC, voor Uganda en Rwanda het verzekeren van de eigen veiligheid tegen extremistische groeperingen vanuit Oost-Congo.

Mocht het uitzicht op een vreedzame oplossing drastisch verslechteren als gevolg van gewelddadig, militair ingrijpen van de betrokken landen, dan zal nader worden bezien of beperkende maatregelen moeten worden overwogen. Op dit punt zal voeling gehouden worden met andere donoren, in het bijzonder die van de Europese Unie, alsmede met de Wereldbank en het IMF.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

Namibië

Nederlandse OS relatie

De Nederlandse steun aan Namibië is gericht op drie hoofdsectoren: rurale drinkwatervoorziening, onderwijs (basisonderwijs, alfabetisering) en maatschappelijke herintegratie van oud Swapo-strijders via werkgelegenheidsprojecten.

Het bilaterale hulpprogramma beslaat voor 1998 circa f 15 mln op uitgavenbasis. Het OS-programma is sterk gericht op armoede-bestrijding (sociale basisvoorzieningen) en institutionele ontwikkeling (steun aan transformatieproces). Het overgrote deel van de hulp wordt verleend in de vorm van (geormerkte) sectorale begrotingssteun d.m.v. optopping van specifieke, en prioritaire, nationale ontwikkelingsactiviteiten. Aan Namibië is, mede in het licht de gunstige betalingsbalans en schuldquote van het land, nimmer macrosteun (betalingsbalanssteun of schuldverlichting) verleend.

Betrokkenheid bij het conflict

Namibië steunt President Kabila op relatief bescheiden schaal met enige honderden manschappen, materieel en munitie. De vrees voor mogelijk negatieve gevolgen (vluchtelingen) van toenemende regionale instabiliteit, met name via een heropleving van de strijd in en rond Angola, is hiervan één van de voornaamste redenen. De Namibische betrokkenheid wordt, naar eigen zeggen, gerechtvaardigd als legitieme bijstand aan de wettige regering van SADC-partner DR Congo. Ook de goede persoonlijke verhouding tussen de presidenten Nujoma en Kabila zou in dit verband een rol spelen.

Zimbabwe*Nederlandse OS relatie*

Het samenwerkingsprogramma is primair gericht op de sectoren gezondheidszorg (begrotingssteun aan missieziekenhuizen, aidspreventie), onderwijs en milieu/waterbeheer. In het kader van het Zimbabweaanse decentralisatiebeleid wordt voorts steun verleend aan capaciteitsversterking van de zogeheten Rural District Councils. Het bilaterale programma is sinds begin jaren '90 verschoven van een vrijwel uitsluitend op projecten en importsteun gericht programma, naar een meer sociaal gericht programma. Het accent is daarbij komen te liggen op institutionele ontwikkeling en capaciteitsversterking en/of sectoraal gerichte begrotingssteun. Het OS-programma, inclusief ORET en regionale activiteiten, beslaat momenteel circa f 38 mln op jaarbasis.

Sinds 1997 is, wegens geringe voortgang in het economisch hervormingsprogramma, geen macrosteun (schuldverlichting) meer verleend.

Betrokkenheid bij het conflict

Zimbabwe steunt President Kabila, op zijn verzoek, met inzet van circa 2800 manschappen en materieel. Het land heeft, samen met Angola en Namibië, naar eigen zeggen ingegrepen om algehele chaos in Congo te voorkomen. Zimbabwe presenteert deze interventie, als voorbeeld van daadkrachtige conflictbeheersing in het kader van SADC-samenwerking. Overigens coördineert Zimbabwe de militaire inspanningen van de drie landen. Een andere reden voor de Zimbabweaanse betrokkenheid zou gelegen zijn in zekerstelling van aanzienlijke zakelijke belangen in de DR Congo. Ook de behoefte van Zimbabwe, in de persoon van President Mugabe, binnen SADC een daadkrachtige en leidende rol te spelen t.o.v. het onmiskenbare regionale gewicht van Zuid-Afrika, verdient in dit verband vermelding.

Angola

Nederlandse OS relatie

In verband met de interne politieke en veiligheidssituatie, werd onlangs besloten alle nieuwe OS-activiteiten met een structureel karakter, die in verschillende fasen van behandeling zijn, op te schorten. Een uitzondering is gemaakt voor humanitaire en op conflictpreventie gerichte activiteiten. In Angola worden op dit moment alleen nog reeds in uitvoering zijnde armoedebestrijdingsprogramma's en ontmiijningsactiviteiten gesteund. Daarnaast wordt humanitaire hulp verleend ten behoeve van het zeer grote aantal Internally Displaced Persons in het land. Er wordt geen macro-steun verstrekt.

Totale Nederlandse bijdrage voor 1998 is geraamd op NLG 18 miljoen.

Betrokkenheid bij het conflict

In het voorjaar 1997 waren Angolese troepen President Kabila behulpzaam bij het omver werpen van het regime van Mobutu. Het resultaat van die steun was een toezegging van President Kabila aan Angola, dat de Unita-beweging geen gebruik meer zou mogen maken van Congolees grondgebied. De door Uganda en Rwanda ondersteunde actie van rebellen in de DR Congo deed de Angolese regering besluiten voor haar voornaamste strategische belang op te komen, lees: verzwakking van of afrekenen met Unita. Dat belang werd in de Angolese optiek beter gediend door President Kabila te steunen dan een politiek van afzijdigheid. Vanaf eind augustus zijn circa 5000 Angolese soldaten, vliegtuigen en veel materieel vanuit Cabinda in West Congo ingezet. Ook Angola, overigens, beroept zich op het argument dat hiermee legitieme bijstand wordt verleend aan een SADC-partner.

Democratische Republiek Congo*Nederlandse OS-relatie*

Nederland heeft geen regulier hulpprogramma met de DRC. Tot het uitbreken van de laatste DRC-crisis beperkte de hulprelatie met DRC zich tot een aantal noodhulpprojecten in met name de twee Kivu's uitgevoerd door VN en internationale en lokale NGO's.

Twee verdere Nederlandse bijdragen waren in voorbereiding. Een bijdrage was voorzien aan het Wereld Bank Trust Fund voor rehabilitatieprojecten, opgericht n.a.v. de «Amis du Congo»-bijeenkomst van december 1997. Deze projecten zouden, onder coördinatie van de Bank en de Congolese overheid, kunnen worden uitgevoerd door een veelheid van entiteiten (overheid, lokale bedrijven, NGO's, community groups, religieuze organisaties). Tevens werd een begin gemaakt met de invulling van een programma voor de wederopbouw van basisgezondheidszorg in Kivu, welke als voorbeeld zou dienen voor de opbouw van deze sector in geheel DRC.

Volgend op de crisis heeft Nederland besloten de voorgenomen bijdrage aan het Trust Fund van de Wereldbank (Nlg 2,5 mln in 1998) aan te houden. De bijdragen aan de gezondheidszorg in Kivu worden teruggebracht tot bijdragen met een noodhulpkarakter, inspeland op de gevolgen van de huidige crisis.

Aanvullend worden bijdragen overwogen aan programma's t.b.v. ontheemden en vluchtelingen, die momenteel worden voorbereid door UNHCR en het Internationale Rode Kruis. Het totaalpakket van hulp aan DRC krijgt daarmee weer een sterk noodhulpkarakter, met een geschatte totale omvang van Nlg 6 mln.

Betrokkenheid bij het conflict

De bron van het conflict ligt in de DR Congo. Nadat Kabila in 1997 aan de macht was gekomen, lukte het hem niet zijn toezegging aan Rwanda, vrede voor de Congolese Tutsi's in de DRC, die al sedert jaren in de Kivu-provincies na te komen. Door onervarenheid en geldgebrek kwamen ook de plannen voor wederopbouw en ontwikkeling niet van de grond. Kabila bleek niet in staat gezag over het land te vestigen. De onrust in het land nam toe. Medio 1998 verordonneerde Kabila de Rwandese adviseurs, die tot dan toe de militaire stabiliteit van de DRC hadden gegarandeerd, de DRC te verlaten en zocht hij aansluiting bij de Hutu-extremisten. Hierop lanceerde een Congolese rebellenbeweging een offensief met het oogmerk Kabila ten val te brengen, gesteund door Uganda en – met het beroep op zelfbehoud – Rwanda.

Burundi

Nederlandse OS-relatie

Nederland heeft geen structurele ontwikkelingsrelatie met Burundi. Naast noodhulp aan vluchtelingen, ontheemden en andere kwetsbare groepen is de Nederlandse hulp gericht op conflictpreventie in de vorm van mensenrechtenprogramma's.

Er verblijven nog ca. 550.000 mensen in kampen in Burundi en 200.000 in kampen daarbuiten.

Voor 1998 bedraagt de hulp NGL. 15 miljoen.

Betrokkenheid bij het conflict

Er zijn troepen van Burundi actief in het oosten van DR Congo ter ondersteuning van de rebellen, hoewel de Burundese overheid dit formeel ontkend. De omvang van de troepen is onbekend.

Rwanda*Nederlandse OS Relatie*

De samenwerking met Rwanda richt zich op ondersteuning van herstel en wederopbouw, in het bijzonder op reïntegratie en rehabilitatie van teruggekeerde vluchtelingen, ontheemden en nabestaanden van de slachtoffers van de genocide. Ook het herstel van de verloren gegane bestuurscapaciteit en van de civiele samenleving staan centraal. Hierbij gaat veel aandacht uit naar capaciteitsopbouw in de justitiële sector. Een multisectoraal districtsprogramma is in een vergevorderd stadium van voorbereiding. Voor wat betreft macro-economische steun heeft Nederland sinds 1996 bijgedragen aan de schuldverlichting van Rwanda, waarvan in 1998 NLG 7 miljoen. Voor 1998 is een bedrag gereserveerd van NLG 55 miljoen.

Betrokkenheid bij het conflict

Officieel geeft de Rwandese regering nog steeds niet toe militair betrokken te zijn bij het conflict in de DR Congo. Iedereen is echter overtuigd van de Rwandese steun aan de rebellen. Sinds de machtswisseling Mubutu – Kabila zijn, met instemming van Kabila steeds Rwandese troepen aanwezig geweest in het noordoosten van de DRC, in de Kivu-provincies, ter bescherming van de eigen landsgrenzen tegen Hutu-milities, die vanuit Oost-Congo voortdurend Rwanda binnenvallen en huishouden onder de burgerbevolking. De anti-Tutsi haatcampagnes zijn mede van invloed op de Rwandese steun aan de rebellie tegen de onmachtige en onvoorspelbare Kabila.

Uganda*Nederlandse OS relatie*

Nederland heeft sinds begin jaren '90 een (groeïend) OS programma in Uganda. Het merendeel van de gedelegeerde fondsen (+/- NLG 30 miljoen) wordt besteed aan geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprogramma's (districtenprogramma's). Verder is onderwijs een belangrijke prioriteit. Uganda ontvangt dit jaar NLG 20 miljoen aan macrosteun. Uganda voert reeds een aantal jaren een ondermeer door de Wereldbank geapprecieerd economisch hervormingsbeleid en heeft in april 1997 het completion-point bereikt waardoor het land zich kwalificeert voor het HIPC-initiatief. (Initiatief m.b.t. schuldverlichting c.q. kwijtschelding voor Highly Indebted Poor Countries.)

Betrokkenheid bij het conflict

Uganda heeft een aantal bataljons gestationeerd in Congo. Dit was met toestemming van Kabila, die zelf niet kon (en kan) garanderen dat rebellentroepen vanuit Congo geen aanslagen meer zouden plegen in Uganda; de motivatie voor de aanwezigheid was dan ook het beschermen van de Ugandese veiligheid. Deze Ugandese troepen bevonden zich in gebieden die door de Congolese opstandelingen werden gecontroleerd en bewaakt daar onder andere vliegvelden, «om te voorkomen dat Soedan rebellen per vliegtuig zou vervoeren en bevoorraden». Inmiddels heeft Uganda erkend militair bij het conflict betrokken te zijn.