

Vergaderjaar 1994–1995

23 727

Rwanda

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 mei 1995

Op 19 en 20 mei 1995 bezocht ik Rwanda. Op 19 mei vond een informele donorconferentie plaats over het Internationale Tribunaal voor Rwanda. het doel van de conferentie was steun en middelen voor het Tribunaal te vergaren. Daarnaast werd deze week het rapport van de internationale onderzoekscommissie naar de toedracht van de incidenten in Kibeho gepresenteerd. Over de conclusies en aanbevelingen van het rapport wisselde ik van gedachten met ondermeer president Pasteur Bizimungu, vice-president en minister van Defensie Paul Kagame, premier Faustin Twagiramungu, minister van Buitenlandse Zaken Anastase Gasana, minister van Binnenlandse Zaken Seth Sendashonga, minister van Justitie Alphonse-Marie Nkubito, minister van Rehabilitatie Jacques Bihozagara, de speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal, Shaharyar Khan, de commandant van de Unamir-troepen generaal-majoor Guy Tousignant en de UNDP resident representative Sukehiro Hasegawa.

Internationaal Tribunaal voor Rwanda

In november 1994 werd krachtens resolutie 955 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties het Internationale Tribunaal voor Rwanda voor de berechting van plegers van de genocide en andere misdaden tegen de mensheid ingesteld. Doordat de Verenigde Naties (VN) nog steeds geen budget hadden goedgekeurd kon de Openbaar Aanklager van het Tribunaal, Richard Goldstone, echter niet aan de slag. Uit contacten met het VN-secretariaat begin mei concludeerde ik dat de goedkeuring van het budget door de Vijfde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN nog wel enige maanden op zich kon laten wachten. Met donorbijdragen aan het Vrijwillige Trust Fonds voor het Tribunaal zou de heer Goldstone echter nog dit jaar de eerste aanklacht kunnen formuleren. De Regering was het met de heer Goldstone eens dat verdere vertraging van het Tribunaal omwille van geldgebrek niet acceptabel zou zijn. Wij steunden daarom het initiatief om op 19 mei de Rwanda Operational Support Group (ROSG) bijeen te roepen om dit probleem te bespreken.

De ROSG is een informele groep van landen die zich beschouwen als «Vrienden van Rwanda». De groep werd vorig jaar opgezet op initiatief van de VS.

De belangrijkste donorlanden waren bij deze ROSG-vergadering aanwezig, evenals vertegenwoordigers van enkele VN-instellingen. In zijn openingsverklaring onderstreepte president Bizimungu het belang van een snelle start van het Tribunaal, verwijzend naar het adagium «justice delayed is justice denied». Minister van Justitie Nkubito benadrukte dat de Rwandese regering in augustus 1995 zelf om de instelling van een internationaal tribunaal had gevraagd. Onder de Rwandese bevolking leefde een gevoel van frustratie. Een jaar na de genocide was immers nog steeds niemand berecht. Het Tribunaal heeft geen eigen budget, nauwelijks staf en door geldgebrek moet Openbaar Aanklager Goldstone zelfs door donoren gefinancierde onderzoekers weigeren, omdat hij geen geld heeft voor de ondersteuning (kantoorruimte, secretariaat etc.). Ik refereerde aan mijn gesprek met de huidige vice-president Kagame in mei 1994. Toen al had deze gepleit voor de instelling van een internationaal tribunaal. Om de cultuur van straffeloosheid te beëindigen was onafhankelijke, neutrale rechtspraak nodig. Dit zou voorkomen dat de bevolking het recht in eigen hand zou nemen. Ik achtte het niet acceptabel dat gebrek aan middelen de strafvervolgning van de verantwoordelijken voor de genocide verder zou vertragen. Berechting kan een afschrikwekkende werking hebben. Indien het Internationale Joegoslavië Tribunaal en het Internationale Tribunaal voor Rwanda falen door de bureaucratie van de VN, rust op de schouders van de internationale gemeenschap de zware verantwoordelijkheid voor een nieuwe cyclus van geweld. Dit kan en mag niet gebeuren. Ik kondigde een bijdrage aan van 3 miljoen dollar voor het Internationale Tribunaal voor Rwanda. Met deze overbruggingsfinanciering wordt het Tribunaal in staat gesteld aan de slag te gaan tot uit het reguliere budget van de Verenigde Naties geld beschikbaar komt. Daarnaast gaat Nederland de mogelijkheden na om het verzoek te honoreren 21 onderzoekers aan het Tribunaal toe te voegen.

De VS kondigden een totale bijdrage aan van 3 miljoen dollar voor het Tribunaal. Ook andere donoren zegden steun toe voor het Internationale Tribunaal voor Rwanda. Totaal werden additionele bijdragen van ongeveer 6 miljoen dollar toegezegd. Eerder al was 1,8 miljoen dollar toegezegd. Daarnaast zullen enkele tientallen onderzoekers aan het Tribunaal worden toegevoegd. België en Frankrijk kondigden aan dat wetsvoorstellen aan het parlement voorliggen om te kunnen voldoen aan eventuele uitleveringsverzoeken van het Tribunaal. Openbaar Aanklager Goldstone stelde in zijn slottoespraak dat met deze steun het Tribunaal op korte termijn operationeel zou kunnen worden.

Wederopbouw justitiële apparaat in Rwanda

De vergadering inzake het Internationale Tribunaal voor Rwanda had een katalyserende werking. Veel donoren zegden steun toe voor de wederopbouw van het Rwandese justitiële systeem. Het Internationale Tribunaal berecht immers slechts de planners van de genocide. De uitvoerders, waarschijnlijk vele tienduizenden personen, worden door de Rwandese rechtbanken berecht. Bij het parlement is een wetsvoorstel ingediend om buitenlandse rechters in te schakelen bij Rwandese rechtspraak. Minister van Justitie Nkubito vestigde de aandacht op de problematiek van de verdediging van de verdachten. Juridische bijstand is in Rwanda niet in de wet verankerd. Het geringe aantal advocaten dat de genocide heeft overleefd wil niet optreden als verdediger van verdachten van de genocide. Unicef heeft inmiddels een project in uitvoering voor de juridische bijstand aan vrouwen en kinderen.

Nederland heeft verder aangegeven het project van UNDP, gericht op het toevoegen van 50 buitenlandse juridische experts met 3 miljoen dollar te steunen. Daarnaast zal binnen het UNDP Trust Fund een speciaal loket voor Justitie worden opgezet. Nederland stort hierin een eerste bijdrage van 3 miljoen dollar. Hiermee kan minister van Justitie Nkubito apparaatskosten en andere kosten dekken. Onder de belangrijkste donoren bevinden zich verder de VS (4 miljoen dollar), Zweden (3 miljoen dollar) en België (o.m. opleiding rechters en politierechercheurs).

Ondanks de toegezegde buitenlandse steun lijkt berechting van alle schuldigen schier onmogelijk. De massaliteit van de slachtingen vorig jaar impliceert dat een groot aantal mensen schuldig zijn. Er zijn inmiddels ruim 43 000 verdachten gearresteerd. Indien slechts 10% van de huidige vluchtelingenbevolking in Tanzania en Zaïre schuldig zou zijn zouden nog altijd 200 000 personen moeten worden berecht. Gezien de deplorabele staat waarin het justitiële apparaat verkeert moet gedacht worden aan alternatieve oplossingen. Algehele amnestie behoort hier echter niet toe. Dit zou strijdig zijn met de wens een einde te maken aan de cultuur van de straffeloosheid. Premier Twagiramungu stelde voor te differentiëren tussen categorieën schuldigen. Voor bepaalde groepen zou het afleggen van een publieke schuldbekentenis en het tonen van berouw voldoende straf zijn. Vice-President Kagame wees in dit verband op het traditionele Rwandese concept van de «gachacha». In dit systeem ligt de nadruk op reïntegratie van hen die berouw tonen. De schuldbekentenis wordt gezien als een symbolische straf. Ik suggereerde een combinatie met het ANC-concept van «truth commissions». In Zuid Afrika hebben deze commissies een forum geboden voor collectieve schuldbekentenis. De commissies zijn instrumenteel geweest in het beleid van nationale verzoening. Zowel Kagame als Twagiramungu opperden de mogelijkheid een lijst van aan te klagen personen te publiceren. Naar mijn mening biedt dit een interessante mogelijkheid om degenen die niet op deze lijst voorkomen, te bewegen naar huis terug te keren. Er zal deze week een gemengde commissie worden ingesteld die de terugkeer van vluchtelingen intensief gaat voorbereiden. In deze commissie zitten naast Rwandese regeringsvertegenwoordigers leden van Unhcr, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, en een vertegenwoordiger van zowel de oude als de recente vluchtelingenbevolking.

Internationale Onderzoekscommissie Kibeho

Op 18 mei werd het rapport van de internationale onderzoekscommissie naar de toedracht van de gebeurtenissen in Kibeho gepresenteerd (kopie bijgevoegd)¹. De multidisciplinair samengestelde commissie bestond uit 13 leden uit Frankrijk, Canada, België, Duitsland, het VK, de VS, Nederland, de Verenigde Naties, de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid en Rwanda. De commissie noemt de wens van de regering de kampen te sluiten legitiem. Zij concludeert dat de massaslachting niet het resultaat is van een vooropgezet plan van de regering. Wel had deze tragedie kunnen worden voorkomen en heeft het regeringsleger overmatig geweld gebruikt. Ook de milities in het kamp hebben geweld gebruikt tegen ongewapende ontheemden. Door gebrek aan tijd heeft de commissie geen onderzoek kunnen doen naar het exacte aantal slachtoffers dat bij de ontruiming is gevallen. Wel acht de commissie het officiële dodental van ruim 300 slachtoffers dat de regering gebruikt te laag. De commissie beveelt aan dat de regering een analyse maakt van de gebeurtenissen en dat individuele verantwoordelijken worden berecht. De internationale gemeenschap zou de Rwandese regering moeten helpen om rechtspraak, nationale verzoening en wederopbouw te realiseren.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Uit gesprekken met leden van de onderzoekscommissie blijkt dat zij alle medewerking van de autoriteiten hebben gekregen en volledige bewegingsvrijheid genoten om een onafhankelijk onderzoek te houden. Ondanks de garantie van anonimiteit bleek het echter moeilijk getuigen te vinden: de angst voor represailles onder de bevolking is groot. Zelfs Unamir-soldaten waren bang voor mogelijke gevolgen. Die angst is volgens de leden van onderzoekscommissie overigens niet geheel ongegrond. Ik heb hierover mijn zorg uitgesproken.

Ik acht het van belang dat de Rwandese regering zo snel na de gebeurtenissen in Kibeho een internationale onderzoekscommissie heeft ingesteld. Het rapport is evenwichtig en kan de basis bieden voor herstel van de beschadigde vertrouwensrelatie met partnerlanden. Het is van betekenis dat het een consensusrapport is. Alle leden van de commissie, ook het Rwandese lid, scharen zich achter de conclusies en de aanbevelingen.

De Rwandese regering heeft nog niet officieel gereageerd op het rapport. Ik heb benadrukt dat het een consensusrapport is. De Rwandese deelname aan de onderzoekscommissie impliceert dat de autoriteiten instemmen met de conclusies, en dat zij uitvoering zullen geven aan de aanbevelingen van de commissie. De belangrijkste aanbeveling betreft berechting van individuele schuldigen. Minister van Defensie Kagame stelde dat deze aanbeveling inmiddels wordt uitgevoerd. Het leger heeft een eigen, intern onderzoek naar individuele verantwoordelijken gestart en zal de schuldigen bestraffen. Als voorzorgsmaatregel zijn de plaatselijke legercommandant en zijn plaatsvervanger in preventieve hechtenis genomen. Premier Twagiramungu erkende dat de grootste fout was geweest dat voorafgaande aan de omsingeling van Kibeho door het regeringsleger geen alternatieve scenario's waren ontwikkeld. Hij erkende de noodzaak van een meer vooruitziende blik. Op basis van mijn gesprekken met leden van de regering verwacht ik dat het rapport integraal wordt geaccepteerd. Een officiële reactie wordt nog deze week verwacht.

Ik heb benadrukt dat «nog een Kibeho» voorkomen dient te worden. Weliswaar zijn alle ontheemdenkampen nu gesloten, nieuwe uitbarstingen van geweld zijn welhaast voorspelbaar. In dit verband wees ik op het risico van een gevangenisopstand. Ik heb de regering gevraagd hierop voorbereid te zijn. Ik heb aangedrongen op procedures binnen het leger die escalatie kunnen voorkomen. Het met geweld neerslaan van een opstand zal de geloofwaardigheid van Rwanda ernstig aantasten. Ook is het van belang dat de politietaken die het leger nu uitvoert zo snel mogelijk worden overgedragen aan een civiele politie.

Arrestaties/Gevangenis

In de 13 gevangenis en 160 gemeentelijke cachots verblijven nu ruim 43 000 verdachten in mensonterende omstandigheden. Het stopzetten van de arrestaties is echter geen alternatief omdat hiermee de cultuur van de straffeloosheid wordt gecontinueerd. President Bizimungu kondigde een verandering aan in de arrestatieprocedures. Voorheen werden verdachten gearresteerd op grond van een aanklacht van derden. Mede om redenen van zelfbescherming werden zij vervolgens in preventieve hechtenis genomen, en zou het strafdossier nadien worden opgebouwd. Een positief effect hiervan is geweest dat een bijltjesdag is uitgebleven. Recentelijk is echter besloten dat een verdachte pas wordt gearresteerd indien op voorhand overtuigend bewijsmateriaal bestaat. President Bizimungu zei te hopen dat de nieuwe arrestatieprocedure niet

zal leiden tot wraakacties van overlevenden indien zij oog in oog komen tee staan met de (vermeende) moordenaars van hun familie.

UNDP is in samenwerking met het Internationale Comité voor het Rode Kruis (ICRC) en Unamir begonnen met de uitbreiding van de gevangenis-capaciteit. Ruim 30 000 gevangenen moeten elders worden ondergebracht. In Nsinda wordt een tijdelijk detentiecentrum voor 5 000 gevangenen opgezet. Gelet op het humanitaire karakter van deze uitbreiding is Nederlandse financiering toegezegd. Na mijn vorige bezoek aan Rwanda had ik reeds een project van Unicef goedgekeurd om kinderen te scheiden van volwassen criminele verdachten en hen in aparte detentiecentra onder te brengen. Ik heb in mijn gesprekken wederom benadrukt dat verdachten onschuldig zijn tot hun schuld is bewezen. In dit verband onderstreepte ik het belang van de Commission De Triage. Deze commissie kan verdachten tegen wie onvoldoende bewijs bestaat voorwaardelijk vrijlaten. Naar schatting 20% van de gevangenen zou door deze schiftingscommissie op vrije voeten kunnen worden gesteld.

Ik acht het opzetten van civiele structuren van groot belang. Volgens premier Twagiramungu wordt de relatie tussen de huidige lokale leiders, die veelal niet in Rwanda zijn opgegroeid, en de burgerbevolking gekarakteriseerd door wantrouwen en communicatieproblemen. Zo snel mogelijk moeten nieuwe lokale bestuurders worden benoemd, en moet het leger functies overdragen aan een lokaal (burger)politiecorps. Minister van Binnenlandse Zaken Sendashonga start op korte termijn met een opleidingscentrum voor de lokale (burger)politie. Dit is van belang om de angst onder de bevolking te overwinnen. De huidige situatie in Rwanda kenschetst Sendashonga als volgt: «people in the camps fear to go home, people outside the camps fear to stay in Rwanda». Ook vluchtelingen zouden bang zijn om terug te keren. Volgens president Bizimungu is de angst onder de achtergebleven bevolking in Rwanda echter groter dan die onder de vluchtelingen. Dit is niet zonder reden: veel vluchtelingen hebben immers bewezen in staat te zijn tot volkerenmoord.

Unamir

Het mandaat van Unamir II loopt 9 juni af. De Speciale Vertegenwoordiger van de VN, Khan, gaf aan dat de acht onderhandelingsgronden over de verlenging van het mandaat van Unamir moeizaam zijn verlopen. De Rwandese regering lijkt akkoord te kunnen gaan met een verlenging van het mandaat mits dit gepaard gaat met een substantiële reductie in het aantal manschappen. Het huidige aantal zou niet in verhouding staan tot de sterk verbeterde veiligheidssituatie. De taak van Unamir zou zich moeten beperken tot het bieden van bescherming aan hulpverleners en mensenrechtenwaarnemers in de hoofdstad Kigali. Een presentatie van Unamir buiten Kigali acht de Rwandese regering niet langer nodig, en is volgens minister van Defensie Kagame zelfs contra-productief. Het leidt tot de misvatting onder de bevolking dat een parallelle veiligheidsmacht nodig is en dat de regering een ander de kastanjes uit het vuur laat halen. Hij stelde in bittere bewoordingen dat Unamir alleen daar aanwezig wil zijn waar het veilig is, namelijk in Rwanda. Waarom zit Unamir niet in de vluchtelingenkampen in Zaïre, zo vroeg hij zich af. «Daar zitten immers de bedenkers en uitvoerders van een volkerenmoord, die zich nu bewapenen en trainen om de etnische zuivering te volbrengen».

Voor minister van Defensie Kagame is uitbreiding van het mandaat van Unamir tot grensbewaking, het trainen van politie en het bewaken van gevangenen onbespreekbaar. De Rwandese strijdkrachten zouden goed in staat zijn deze taken zelf uit te voeren. Unamir als substituut van het Rwandese leger creëert onnodige afhankelijkheid, zo stelde Kagame.

Grensbewaking achtte hij bovendien zinloos als de VN niet tevens in staat is de wapenleveranties aan het voormalige regime in Zaïre aan banden te leggen. Unamir had hooguit een rol te spelen bij het trainen van RPA-soldaten in ontmijningsactiviteiten.

Toekomst Rwanda

Door de vergadering over het Internationale Tribunaal voor Rwanda is er een nieuw politiek momentum gecreëerd. Donoren toonden zich bereid het tribunaal en de wederopbouw van het lokale juridische apparaat te willen ondersteunen. Hier zullen positieve stappen van de regering tegenover moeten staan. Hoewel ik van mening ben dat verzoening pas mogelijk is nadat het recht zijn beloop heeft gehad, heb ik de bereidheid tot contacten met de vluchtelingenbevolking gepolst.

Premier Twagiramungu stelde dat hij een brief had ontvangen van een nieuwe politieke groep uit Zaïre, de «Rassemblement pour la Démocratie et le Retour des Réfugiés» (R.D.R.) genaamd. De oprichters van de R.D.R. hebben volgens hem geen vuile handen. Twintig kopstukken uit het voormalige regeringsleger hebben hun schriftelijke steun betuigd met de R.D.R. Het merendeel van hen heeft echter actief deelgenomen aan de genocide. De R.D.R. is voor de Rwandese regering geen acceptabele gesprekspartner zolang het leiderschap zich niet distantieert van de legercommandanten van het voormalige regime.

Vice-President Kagame stelde nog steeds soldaten van het voormalige regeringsleger te integreren in het RPA. Ik suggereerde nauwere contacten op gang te brengen tussen militairen van het RPA en het voormalige regeringsleger. Hiermee zou een invasie wellicht kunnen worden voorkomen. Conceptueel gezien is het op gang brengen van een dialoog geen probleem, stelden zowel de president als de vice-president. Het probleem is het identificeren van de gesprekspartners zonder «vuile handen». Beide waren stellig in de opinie dat van algemene vredesonderhandelingen geen sprake kan zijn. Door de voorwaarden die «de andere kant» stelt, zouden na de onderhandelingen te veel schuldigen buiten schot blijven.

Hervatting hulp

De regering van Rwanda heeft na de tragedie in Kibeho adequaat gereageerd. Door snel een internationale, onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen, en deze volledige bewegingsvrijheid te garanderen, hebben de autoriteiten van Rwanda een deel van de verloren geloofwaardigheid en het beschadigde internationale vertrouwen terug kunnen winnen. Het rapport geeft aan dat er geen sprake was van kwade opzet vooraf, maar van een uit de hand gelopen escalatie van geweld van beide partijen, die had kunnen worden voorkomen. Het komt er nu op aan dat de regering het rapport integraal accepteert, en toezegt de aanbevelingen te zullen uitvoeren. Nadat is vastgesteld dat de regering de haar regarderende aanbevelingen heeft uitgevoerd ben ik voornemens het bevroren deel van de in januari jl. reeds toegezegde hulp (5,5 miljoen dollar aan het UNDP Trust Fund) alsnog vrij te geven. Ik zal echter vooralsnog geen nieuwe hulptoezeggingen doen die directe algemene steun aan de regering inhouden.

Nieuwe hulpvoornemens

Verzoening is niet mogelijk zonder rechtspraak. Gezien het belang van de wederopbouw van het justitiële apparaat is hulp aan deze sector nooit opgeschort. Teneinde de minister van Justitie de middelen te geven om te

kunnen functioneren heb ik in overleg met UNDP besloten een sectoraal loket voor justitie in het Trust Fund op te zetten. Het gebruik van de desbetreffende bijdragen is aan de discretie van de minister van Justitie Nkubito, die het beste overzicht heeft op de prioriteiten binnen deze sector. De uitgaven kunnen ondermeer liggen in de sfeer van salarissen van onderzoeksrechters, rechercheurs en ondersteunend personeel, de rehabilitatie van gerechtsgebouwen, trainingen van rechters en griffiers, etc.

Zoals bovenstaand is opgemerkt, is naast de Nederlandse bijdrage ad 3 miljoen dollar aan het speciale loket een bedrag van 3 miljoen dollar beschikbaar gesteld aan het Internationale Tribunaal voor Rwanda. Bovendien wordt thans bezien in hoeverre het verzoek 21 onderzoekers aan het Tribunaal toe te voegen kan worden gehonoreerd. Ook werd 3 miljoen dollar toegezegd voor het project UNDP om 50 buitenlandse juridische experts toe te voegen aan het Rwandese juridische apparaat. Daarnaast werden drie programma's goedgekeurd van Citizens Network. Deze NGO verzorgt trainingen voor politierechercheurs, rechters, griffiers en bijscholingscursussen voor Rwandese rechters die in het buitenland zijn opgegroeid. Hiermee is een bijdrage gemoeid van bijna 0,5 miljoen dollar.

Gezien het humanitaire karakter van het programma heb ik verder besloten de bouw van een nieuwe gevangenis in Nsinda te steunen teneinde 5 000 verdachten op een menswaardige manier op te vangen. Het betreft een project van UNDP dat in samenwerking met het ICRC en Unamir wordt uitgevoerd.

Als belangrijke andere sector was al eerder de herintegratie van vluchtelingen en ontheemden geïdentificeerd. Minister van Wederopbouw Bihozagara zet in samenwerking met Unhcr een programma op voor de rehabilitatie van de sociaal-economische structuren op gemeentelijk niveau met het oog op de hervestiging. Ik sta positief tegenover dit programma: het uiterste zal moeten worden gedaan om ontheemden en vluchtelingen – die behoren tot verschillende etnische groepen en de afgelopen jaren in verschillende perioden hun woonplaatsen zijn ontvlucht – te doen samenleven. Deze programma's kunnen een bijdrage leveren aan het verminderen van de sociale spanningen in het land. Gezien de fragiele ecologische situatie van het overbevolkte Rwanda is spreiding van de terugkerenden bovendien van groot belang. De distributie van stukken land onder de vluchtelingen van 1959 is reeds begonnen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk