

Vergaderjaar 1996–1997

23 727

Rwanda

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 oktober 1996

Onder verwijzing naar het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 29 maart jl. (zie bijlage) bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, **de reactie op het Rwanda evaluatierapport Conflict and Genocide: lessons from the Rwanda Experience** aan. De samenvatting van het rapport werd u op 12 maart jl. toegezonden.

De escalerende burgeroorlog en de genocide in april 1994 in Rwanda brachten een schok teweeg bij de internationale gemeenschap. Deze had niet adequaat gereageerd op de signalen die op dreigende volkerenmoord wezen. Pas nadat vluchtelingen massaal de grens met Tanzania en Zaïre waren overgetrokken kwam men in actie met een indrukwekkend humanitair hulpprogramma.

Het besef van de complexiteit van de crisis en de grootte van de inzet tijdens de noodsituatie in de Grote Meren regio deed een aantal donoren onder leiding van Denemarken het initiatief nemen tot een grootscheepse internationale evaluatie van de hulpverlening in Rwanda. Een internationale stuurgroep, bestaande uit 37 landen (waaronder Nederland) en internationale, multilaterale en non-gouvernementele organisaties werden samengesteld. Begin 1995 ging het onderzoek van start in de vorm van vier deelstudies; historische aspecten, early warning en conflict-beheersing, humanitaire hulp en wederopbouw van Rwanda. Nederland heeft actief geparticipeerd in de stuurgroepvergaderingen en de voorbereiding van het rapport. Op 12 maart jl. werd het officiële rapport gepubliceerd.

De evaluatie bevat naast kritische tot zeer kritische bevindingen, met name gericht op de rol van de leden van de Veiligheidsraad en het secretariaat van de VN tijdens de crisis, ook een aantal positieve lessen, welke van belang kunnen zijn bij het voorkomen van of het handelen ten tijde van humanitaire tragedies van dergelijke aard en omvang. De aanbevelingen van het rapport kunnen dan ook gebruikt worden als

richtlijn ter voorkoming van en voor het omgaan met vergelijkbare crises in de toekomst.

Nederland verwelkomt het rapport en kan in het algemeen instemmen met de aanbevelingen. Reeds voor het uitkomen van dit rapport zijn, naar aanleiding van de gebeurtenissen in Rwanda en de ervaringen aldaar opgedaan, maatregelen genomen door de VN en Nederland om verbeteringen aan te brengen, om beter voorbereid te zijn op een crisis van dergelijke omvang.

De belangrijkste bevinding van het rapport is dat humanitaire hulp geen substituut kan zijn voor politieke actie. Humanitaire, politieke, militaire, mensenrechten en ontwikkelingsaspecten van een crisis moeten geïntegreerd aangepakt worden. Deze geïntegreerde benadering vormt onderdeel van de herijking van het Nederlandse Buitenlandse beleid waarbij buitenlandspolitieke – ontwikkelingssamenwerking – en militaire invalshoeken worden gecombineerd en gericht zijn op een samenhangend, doelmatig en doeltreffend optreden van Nederland in diverse stadia van een conflict.

In internationaal kader wordt eveneens nagegaan of en op welke wijze aan de aanbevelingen van het evaluatierapport gevolg kan worden gegeven. Nederland is nauw betrokken bij de in oktober 1995 opgerichte OESO-DAC Taskforce on Conflict, Peace and Development Cooperation die tot taak heeft beleidsoriëntaties te formuleren ter voorkoming van conflicten en voor de inzet van instrumenten van ontwikkelingssamenwerking in conflictsituaties. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn onder andere *early warning*, *early action*, de inzet van militairen bij humanitaire hulp, *contingency planning* en *preparedness*, conditionaliteit, rehabilitatiehulp gedrag van NGO's en financiële verantwoordelijkheid. De Taskforce heeft in samenwerking met de donoren verschillende studies ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen die betrekking hadden op genoemde onderwerpen. Begin volgend jaar hoopt de Taskforce concrete aanbevelingen te hebben geformuleerd voor donoren.

Naast de OESO heeft de Europese Unie een mededeling gepubliceerd over *Conflictpreventie en Vredeshandhaving* in Afrika en heeft de WEU een aantal initiatieven genomen om te onderzoeken in hoeverre de WEU Afrikaanse landen bij kan staan bij het versterken van de peacekeeping capaciteit. Nederland is voornemens aan dit onderwerp aandacht te besteden tijdens het aanstaande EU voorzitterschap. Dit onderwerp zal zowel vanuit de invalshoek van ontwikkelingssamenwerking als de buitenlandse politiek behandeld worden.

Terugkomend op het evaluatierapport, kan in het algemeen gesteld worden dat de rol van Nederland in haar inbreng bij de humanitaire hulp, maar met name de hulp aan de wederopbouw van Rwanda, positief beoordeeld wordt in het rapport. Het instellen van het UNDP trustfund voor de wederopbouw van Rwanda wordt als voorbeeld voor een geslaagde interventie genoemd.

Ik heb u eerder geïnformeerd over de toedracht en aanleiding van mijn keuze voor het UNDP Trustfund voor de wederopbouw in Rwanda in brieven aan uw Kamer van 7 november 1994 (23 727, nr. 11) en 23 mei 1995 (23 727, nr. 15).

Toegespitst op de verschillende deelrapporten volgt hierna commentaar op de gedane aanbevelingen.

Historische aspecten

De studie naar historische aspecten van de crisis in Rwanda laat een complex beeld zien, waar duidelijk uit blijkt dat er geen eenduidige verklaring te geven is voor het uitbreken van het geweld in Rwanda. De verdeeldheid langs etnische lijnen kan slechts verklaard worden als het resultaat van een langdurig en conflictmatig proces, waarin vele factoren een rol spelen. Het gaat daarbij zowel om pre-koloniale verschillen in afstamming, economische activiteit, cultuur of sociale positie, als om beïnvloeding van de verhouding van buitenaf gedurende de koloniale periode of daarna. De les die getrokken kan worden is dat de uitbarsting van geweld een gevolg is van een complex aantal factoren, dat gedurende langere tijd een stempel heeft gedrukt op de Rwandese samenleving. Dit is evenwel niet alleen karakteristiek voor het Rwandese conflict, maar ook van toepassing op vele andere mogelijke conflicten in Afrika.

Conflictbeheersing en Early Warning

Dit deelrapport bevat een kritische evaluatie van vooral de inspanningen van de Verenigde Naties en de meest betrokken lidstaten gericht op het tijdig onderkennen en beheersen van de crisis in Rwanda.

Er waren volgens het rapport reeds in een vroeg stadium voldoende aanwijzingen dat extremisten een volkerenmoord voorbereidden. Landen en organisaties direct betrokken bij de akkoorden van Arusha (1993) en de VN-vredesoperaties UNAMIR I (United Nations Assistance Mission in Rwanda) hebben deze tekenen genegeerd, verworpen of verkeerd geanalyseerd. Het rapport voert een aantal structurele factoren aan ter verklaring van het tekortschieten van de internationale gemeenschap. Allereerst bestond, zeker aanvankelijk, in de internationale gemeenschap slechts geringe belangstelling voor de situatie in Rwanda als gevolg van het feit dat er voor de grote mogendheden geen strategische belangen in het geding waren. Bovendien ging de VN-vredesoperatie in Rwanda gebukt onder moeizame VN-procedures op het gebied van begroting en de ontplooiing van troepen. Zo was UNAMIR I als gevolg van personele tekorten niet in staat om gewelddadige incidenten op adequate wijze te onderzoeken. Doordat de ontwikkelingen in Rwanda geen prioriteit genoten, was geen van de leden van de Veiligheidsraad bereid om ten behoeve van UNAMIR te trachten de politieke en logistieke obstakels te overwinnen.

De internationale gemeenschap reageerde eveneens onvoldoende daadkrachtig toen de volkerenmoord daadwerkelijk uitbrak. Na de moord op tien Belgische UNAMIR-militairen besloot de Veiligheidsraad op 21 april 1994 (res. 912) om de VN-militairen grotendeels terug te trekken. Vervolgens duurde het tot 17 mei alvorens de Veiligheidsraad een versterkt UNAMIR (UNAMIR II, maximaal 5500 militairen) autoriseerde (res. 918). De definitieve goedkeuring van de instelling van UNAMIR II volgde pas op 8 juni (res. 925), ruim twee maanden na het begin van de volkerenmoord.

Naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport inzake de relatie tussen het VN-Secretariaat en de Veiligheidsraad en de *early-warning*-capaciteit van de Verenigde Naties, is met het VN-Secretariaat een aantal gesprekken gevoerd met deskundigen. De belangrijkste conclusie was dat een snelle en slagvaardige besluitvorming voor een crisis als de Rwandese vooral werd gehinderd door politieke obstakels die zich in de toekomst wederom zouden kunnen voordoen. Daarbij werd er op gewezen dat in de cruciale periode van 21 april tot en met 16 mei 1994 veelvuldig overleg plaats had gehad tussen de Secretaris-Generaal van de

VN en de permanente leden van de Veiligheidsraad, maar dat deze landen zich lange tijd verzetten tegen de optie van de SGVN voor een uitgebreid UNAMIR onder een robuuster mandaat. Ten aanzien van de *early warning*-capaciteit van de VN gold volgens gesprekspartners een soortgelijke redenering; het was niet zozeer een technisch alswel een politiek vraagstuk. De kern van het probleem was hoe *early warning* kon worden omgezet in effectieve *early action*. Het voorstel van de Regering voor oprichting van een VN-brigade (de brieven aan uw Kamer van 5 april 1995 (23 900 V 37) en 18 december 1995 (24 400 V)), dat voorziet in permanente beschikbaarheid van een VN-troepenmacht van relatief beperkte omvang, onder het operationele bevel van de SGVN, beoogt een bijdrage te leveren aan de oplossing van dit vraagstuk. De aanbeveling in het rapport om te komen tot een verbetering van *early warning* door intensivering van de samenwerking tussen de verschillende departementen van het VN-Secretariaat, was achterhaald. In december 1995 werd een overlegstructuur (*Oversight Group*) ingesteld waarin wekelijks op hoog niveau wordt overlegd over landensituaties die in de toekomst aanleiding kunnen geven tot ingrijpen door de VN. Vooralsnog is het niet goed mogelijk om de effectiviteit van dit overleg te kunnen beoordelen.

Nederland was ten tijde van de crisis geen lid van de Veiligheidsraad en heeft zodoende geen directe invloed kunnen uitoefenen op bovengenoemde beslissingen over UNAMIR.

Ten aanzien van de hulp aan Rwanda voorafgaande aan de gebeurtenissen van april 1994 wordt in het rapport geconstateerd dat er sprake is geweest van het onvoldoende en niet-coherent toepassen van conditionaliteit op het gebied van de mensenrechten. In internationaal verband streeft Nederland naar meer algemene richtlijnen voor het toepassen van conditionaliteit als instrument van conflictpreventie.

De betrokkenheid van Nederland is voorafgaande aan de escalatie van de burgeroorlog en de genocide in Rwanda gering geweest. Het Nederlandse hulpprogramma bestond uit 3 tot 5 mln gulden voor de jaren vanaf '91 tot en met begin '94 en werd gekanaliseerd via VN- en niet-gouvernementele organisaties. Er bestond geen directe samenwerking met de regering-Habiyarimana juist vanwege de mensenrechtenschendingen in het land.

Humanitaire Hulp

Het deelrapport over de effecten van humanitaire hulp constateert dat in tegenstelling tot het ontbreken van politieke actie, de internationale gemeenschap wel snel en adequaat reageerde met het verlenen van humanitaire hulp. De studie geeft aan dat de effectiviteit en efficiëntie voor verbetering vatbaar zijn, maar stelt vast dat gezien de schaal waarop de problemen zich voordeden in en buiten Rwanda, de hulpverlening indrukwekkend was.

Een goede balans tussen humanitaire hulpverlening aan de vluchtelingen en de hulp aan de ontheemden en slachtoffers in Rwanda is van belang. De internationale gemeenschap concentreerde zich op de hulpbehoevenden buiten de grenzen, maar had weinig informatie over de ontheemden in Rwanda. Dit probleem moet ook in de toekomst onder ogen gezien worden.

Het ontbreken van een overkoepelende organisatie die zich primair bezig houdt met de humanitaire hulpverlening aan ontheemden is hier debet aan. In internationaal verband zal hier een oplossing voor gevonden moeten worden. Nederland heeft steeds gepleit voor een uitbreiding van het mandaat van de UNHCR, maar ook andere en betere coördinatie bij de hulpverlening aan ontheemden kan een oplossing bieden.

In het rapport wordt aandacht besteed aan de problematiek van de veiligheid in de kampen. UNHCR heeft naar aanleiding van de veiligheids-

problemen in de kampen het initiatief genomen tot een veiligheidsoperatie waarbij het gastland, in dit geval Zaïre, de rol op zich neemt van ordehandhaver, daarbij ondersteund door een Internationale Liaison groep. Nederland is in deze UNHCR-veiligheidsoperatie instrumenteel geweest door vanaf februari 1995 Nederlandse veiligheidsfunctionarissen beschikbaar te stellen aan UNHCR. De rol van de veiligheidsfunctionarissen richt zich op begeleiding van de werkzaamheden van het Zaïrese Veiligheids Contingent om de orde in de kampen te handhaven, hulp bij repatriëring en op training van de zogenoemde *Contingent Zaïrois de Sécurité dans les Camps* in onder meer verhoortechnieken, patrouillering en in juridische zaken. Het rapport gaat niet diep in op de effecten van deze vorm van ingrijpen, maar constateert wel dat het van belang is dat er aandacht besteed wordt aan deze vorm van hulpverlening.

Meer dan honderd Nederlandse militairen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het lenigen van de humanitaire nood in de opvangkampen in Zaïre. De inzet van de verschillende westerse militaire eenheden bij de hulpverlening in de kampen in Zaïre is nader onderzocht. Deze eenheden hebben een belangrijke rol gespeeld, maar het is moeilijk de effectiviteit te vergelijken met de inzet van humanitaire organisaties, vanwege het gebrek aan vergelijkbare data. De afspraak met het ministerie van Defensie luidt immers dat militairen slechts voor humanitaire noodhulp worden ingezet, als de reguliere gouvernementele en non-gouvernementele hulporganisaties de noodsituatie niet meer aankunnen.

Een belangrijk aspect betreft de rol van NGO's in de hulpverlening. Er was sprake van een ongekend groot aantal NGO's werkzaam in en buiten Rwanda. Naast bekende en ervaren NGO's was ook een groot aantal NGO's met particulier verworven fondsen actief die vaak gebrekkige en soms zelfs averechts activiteiten verrichtten. Het rapport pleit dan ook voor het naleven van de *Code of Conduct* waarin onder meer het afleggen van financiële verantwoording over het gebruik van particuliere fondsen wordt geregeld. Nederland is van mening dat deze *Code of Conduct* een goed instrument kan zijn, maar dat de NGO's die de problemen veroorzaken, vaak niet betrokken zijn bij reguliere NGO overlegstructuren en het naleven van een dergelijke code.

Naast een aantal positieve constatering over het gecoördineerde optreden in de hulpverlening in bijvoorbeeld Tanzania, bevat het rapport de aanbeveling tot het verbeteren van coördinatiemechanismen tussen de VN organisaties en NGO's. Nederland heeft, zoals vermeld in de notitie «Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling» (U aangeboden d.d. 12 november 1993) in internationaal verband aangedrongen op het versterken van de coördinerende functie van het *Department of Humanitarian Affairs* (DHA) en is in overleg met andere donoren en DHA om deze coördinerende rol te versterken.

Ten aanzien van het «voorbereid» zijn van hulporganisaties wordt geconstateerd dat organisaties geringe fondsen hebben om hulpgoederen te pre-positioneren. In VN-verband wordt gewerkt aan het sluiten van *stand-by* overeenkomsten van donoren met VN-organisaties.

Wederopbouw Rwanda

Naast de geringe aandacht voor de ontheemden in Rwanda constateerden de onderzoekers ook een discrepantie tussen de humanitaire hulpverlening aan de vluchtelingen en de wederopbouwsteun voor Rwanda na de crisis. De Rwandese regering werd door de internationale gemeenschap bekritiseerd om haar geringe aanpak van bijvoorbeeld het justitiële systeem, terwijl daartegenover geen middelen beschikbaar

werden gesteld om Rwanda bij te staan bij de enorme taak om het land weer op te bouwen. Donoren wilden eerst bewijzen dat de regering haar beloften op het gebied van mensenrechten, deling van de macht en de vestiging van de rechtsstaat, gestand zou doen. Ik heb steeds gezegd dat dat een vicieuze cirkel is, omdat zonder financiële middelen en externe expertise de regering niet in staat zou zijn om haar beloften te voldoen. Teneinde de Rwandese regering in staat te stellen aan de aan haar gestelde voorwaarden te voldoen, is een Trust Fund opgezet waarbij de Rwandese regering in overleg met UNDP over snelle en flexibele middelen kan beschikken, bestemd voor zowel de verbetering van de rechtspraak als de wederopbouw van civiele bestuursstructuren. De prioriteiten voor de besteding van het Trust Fund worden aangegeven door de Rwandese regering, waarbij UNDP zorg draagt voor het beheer van de fondsen. De Nederlandse hulpverlening wordt in dit verband in het deelrapport geprezen, vanwege de snelle beschikbaarheid en besteding aan de opbouw van het administratieve bestuur in Rwanda en verbetering van het justitiële systeem. Ik geef thans aandacht aan verdere conceptuele ontwikkeling van deze vorm van assistentie en van steun aan activiteiten die het vredesproces in een land verder onderbouwen (zie mijn in bijlage bijgevoegde toespraak *Development in Conflict*)¹

De verzoening in Rwanda, die samenhangt met het gebrekkig functionerende rechtssysteem in Rwanda en de terugkeer van de vluchtelingen, is een moeizaam lange-termijnproces. Volgens het rapport hebben donoren onrealistische druk uitgeoefend om de twee miljoen vluchtelingen versneld terug te laten keren. Ik ben steeds van mening geweest dat de druk om de vluchtelingen te laten terugkeren gepaard moet gaan met steun aan de landen van oorsprong, zodat het klimaat voor terugkeer verbetert en voorzieningen aangelegd worden voor de terugkerenden. Beperken van (voedsel)hulp aan vluchtelingen kan echter geen instrument zijn om het proces van terugkeer te versnellen.

Regionale dimensie

De problemen in Rwanda zijn onderdeel van een breder probleem in de Grote Meren regio. Het rapport geeft verschillende aanbevelingen voor de formulering en uitvoering van een lange-termijnbeleid gericht op de ontwikkelingen in de Grote Meren regio. Nederland is nauw betrokken bij de uitvoering van de initiatieven van de OAE-UNHCR vluchtelingenconferentie van Bujumbura (februari 1995) en bij de bijeenkomsten in Cairo en Tunis onder leiding van het Carter centrum. Nederland participeert eveneens in de *Rwanda Operational Support Group*, een internationaal forum voor donorcoördinatie. Nederland heeft bovendien gezamenlijk met België het voortouw genomen bij het voorstel tot de benoeming van een speciale EU-afgezet voor de Grote Meren regio.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

BIJLAGE

's-Gravenhage, 29 maart 1996

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Namens de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken bevestig ik de goede ontvangst van het evaluatierapport *Response to Conflict and Genocide: lessons from the Rwanda Experience*. Naar aanleiding van dit rapport heeft de commissie twee verzoeken. In de eerste plaats hecht zij aan een reactie van de regering op dit rapport. In de tweede plaats ontvangt zij graag informatie over de actuele situatie in Rwanda, alsmede over de inzet van de EU terzake.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Janssen