
Vergaderjaar 2000–2001

25 098

Crisissituatie Grote Meren Gebied

Nr. 17

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2001

Onder verwijzing naar motie nr. 37, ingediend door de leden Karimi en Hoekema tijdens de begrotingsbehandeling van 2 november jl. en de brief van de Griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 6 februari jl., kenmerk Buza 2001/08, bieden wij u bijgaande notitie aan over het Nederlands beleid ten aanzien van de Grote Merenregio in Afrika.

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

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

NEDERLAND EN DE GROTE MERENREGIO

12 maart 2001

INHOUDSOPGAVE

1.	De conflicten rond de grote meren	3
1.1	Het ontstaan van de crisis	3
1.2	De Lusaka en Arusha Vredesakkoorden	4
1.3	Analyse van het conflict	4
1.4	Recente ontwikkelingen	5
2.	Het Nederlands beleid	9
2.1	Nederlandse uitgangspunten	9
2.2	Uitvoering van beleid op regionaal niveau	10
2.3	Het bilaterale beleid	11
2.3.1	DRC	11
2.3.2	Rwanda	13
2.3.3	Burundi	15
2.3.4	Uganda	16
2.4	Tenslotte	17

1. DE CONFLICTEN ROND DE GROTE MEREN

1.1 Ontstaan van de crisis

Op 6 april 1994 kwam President Juvenal Habyarimana van Rwanda bij een aanslag op zijn vliegtuig in Kigali om het leven. Nog steeds is onduidelijk wie verantwoordelijk was voor deze moordaanslag. Het nieuwe Hutu-bewind dat kort daarop de macht greep, gaf opdracht tot uitvoering van de genocide op Tutsi's en gematigde Hutu's. In de periode tussen 6 april en 19 juli 1994 zijn naar schatting 800 000 mensen vermoord door de Hutu-extremisten. De genocide werd beëindigd nadat in juli 1994 het door Tutsi's gedomineerde Rwandan Patriotic Front (RPF) onder leiding van Majoor-Generaal Paul Kagame in Rwanda de macht overnam. Bij hetzelfde vliegtuigongeluk kwam ook Cyprien Ntaryamira, President van Burundi, om het leven. Deze gebeurtenis leidde ook in Burundi tot een burgeroorlog. Na diverse politieke crises en etnische gewelddadigheden greep in juli 1996 majoor Boyoya, in Burundi de macht.

Het offensief van de RPF in Rwanda leidde tot een massale exodus van Hutu's naar Zaïre, Tanzania en Burundi. Deze vluchtelingen werden opgevangen in kampen van UNHCR en internationale NGO's. Hutu-extremisten maakten echter de dienst uit in deze vluchtelingenkampen en gebruikten middelen van de internationale hulpgemeenschap om weer op krachten te komen en te hergroeperen. Met name vanuit de kampen in de Kivu-provincies in Oost-Congo werden aanvallen uitgevoerd op Rwandees grondgebied.

Met het einde van de koude oorlog werd eveneens het verval van de macht van President Mobutu Sese Seko ingezet. In Zaïre werd de roep om democratisering en hervorming van het corrupte staatsapparaat steeds sterker. Mobutu ondernam hiertoe enkele halfslachtige pogingen maar voorkwam niet dat hij vanaf de tweede helft van de jaren '90 de steun van de Zaïrese bevolking kwijtraakte. Tegelijkertijd vroegen de nieuwe machthebbers in buurland Rwanda aan Mobutu om orde op zaken te stellen in de Kivu-provincies. Hierop bleef een afdoende reactie van Kinshasa uit. Het verzet vanuit de Zaïrese bevolking tegen Mobutu's bewind en de gevoelens van onveiligheid van Rwanda en haar bondgenoot Uganda kwamen samen in de oprichting van de door Rwanda en Uganda gesteunde Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre onder leiding van Laurent Kabila (AFDL). Eind 1996 ontruimden Rwandese troepen en het AFDL van Laurent Kabila de kampen in Oost-Congo. Het leger van Kabila stootte door naar Kinshasa en nam de macht over van President Mobutu. Bij de ontruiming van de kampen en bij de achtervolging van de extremisten zijn tienduizenden doden gevallen. Een deel van de extremisten trok verder Zaïre in en zorgde tot eind 1998 voor instabiliteit in Rwanda.

Rwanda speelde dus een belangrijke rol bij de coup van Kabila in 1997 in Zaïre, dat hij omdoopte tot de Democratische Republiek Congo (DRC). In 1998 ontstond er een breuk in de alliantie tussen Rwanda en de DRC omdat ook President Kabila, net als zijn voorganger Mobutu, zijn beloften om de Oostgrens van de DRC te beveiligen en het land te democratiseren, niet nakwam. Om een einde te maken aan de aanhoudende invallen in Rwanda door Hutu-extremisten vanuit de DRC ondernamen Rwanda en Uganda in augustus 1998 een offensief tegen Kabila. Tegelijkertijd stond in de DRC een aantal rebellengroepen¹ op, gesteund door Rwanda en Uganda, dat probeerde om Kabila te verdrijven. Pas nadat Zimbabwe, Angola en Namibië President Kabila militair te hulp schoten kon de opmars door Rwanda, Uganda en de rebellen worden gestopt.

¹ De rebellenlegers van J. P. Bemba (MLC, Mouvement de la Libération du Congo, gesteund door Uganda), van Professor Wamba dia Wamba (RDC/ML, Rassemblement Démocratique du Congo Mouvement de la Libération, ook gesteund door Uganda) en van E. Ilunga, later opgevolgd door A. Onosoma van het RDC-Goma (Rassemblement Démocratique du Congo-Goma, gesteund door Rwanda). Inmiddels zijn de rebellen-groepen gesteund door Uganda voor een deel gefuseerd, onder de naam Front de la Libération du Congo (FLC).

1.2 De Lusaka en Arusha vredesakkoorden

Medio 1999 werd in Lusaka, onder leiding van President Chiluba van Zambia, een vredesakkoord gesloten tussen de in de DRC strijdende partijen. Dit Lusaka-akkoord bestaat uit twee componenten. De eerste richt zich op het democratiseringsproces in de DRC, onder meer door de organisatie van een Interne Dialoog onder leiding van een neutrale facilitator. Dit onderdeel wordt de interne lijn van het Lusaka-akkoord genoemd. De tweede component van het akkoord richt zich op het oplossen van het interstatelijke conflict (de zgn. externe lijn), onder meer met behulp van de inzet van de United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC). De regering van President Laurent Kabila heeft tot zijn onverwachte dood medio januari jl. de uitvoering van het Lusaka-akkoord op alle fronten tegengewerkt.

In juni 1998 begonnen in Arusha onder bemiddeling van oud-president Nyerere van Tanzania vredesbesprekingen tussen een groot deel van de Burundese partijen en groeperingen. Na het overlijden van Julius Nyerere heeft voormalig president van Zuid Afrika, Nelson Mandela, begin 2000, de rol van facilitator in het Burundese vredesproces op zich genomen. Ondanks de inspanningen van Mandela, die onder meer resulteerden in tekening van het Arusha vredesakkoord (28 augustus 2000), zijn de problemen voor Burundi geenszins opgelost. Inmiddels is een Implementation Monitoring Commission (IMC) opgericht dat moet toezien op de uitvoering van het Arusha-akkoord. Het IMC wordt voorgezeten door de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris Generaal van de VN, ambassadeur Dinka.

1.3 Analyse van het conflict

De oorlog in de DRC is geen «klassiek» conflict tussen twee min of meer herkenbare partijen. Op het grondgebied van de DRC (geografisch middelpunt van de Grote Meren regio) worden op vier niveaus conflicten over zeer verschillende belangen uitgevochten. Een «snelle», eendimensionale oplossing van het conflict (of liever de conflicten) onmogelijk. De vier conflictniveaus zijn onderling verbonden en overschrijden meerdere landsgrenzen. Het is daarom van belang te streven naar een land-overstijgende, regionale aanpak van de problematiek.

Op het *eerste niveau* is sprake van een regionale oorlog tussen het «Grote Merenmachtsblok» (Rwanda, Uganda en Burundi) enerzijds en het «Centraal-Afrikaanse Machtsblok» (de DRC, Zimbabwe, Angola en Namibië) anderzijds. De inzet van deze strijd lijkt zich te richten op het behoud van of uitbreiding van invloedssferen: de DRC vormt in potentie een grote afzetmarkt en heeft met haar natuurlijke rijkdommen een grote aantrekkingskracht op de aangrenzende landen. Met nadruk wordt hier gesproken over uitbreiding van *invloedssferen* en niet van *territoriale expansiedrift*. Ook een rol spelen de veelal illegaal verkregen opbrengsten van kostbare Afrikaanse grondstoffen als diamanten, olie of hout, die worden gebruikt om wapens te kopen of in de zakken van enkelen verdwijnen. Hierdoor kan het conflict voor direct betrokkenen een lucratieve activiteit worden, wat een spoedige oplossing bemoeilijkt. Nederland speelt een actieve rol bij het tegengaan van illegale handel in grondstoffen. Zo heeft Nederland het Fowlerrapport medegefinancierd. Alhoewel er de-facto een deling van de DRC is ontstaan lijkt geen van de bezettende landen een definitieve uitbreiding van haar gebied ten koste van de DRC op het oog te hebben. Zodra het machtsvacuüm binnen de DRC op een acceptabele manier is opgelost voor de verschillende externe partijen, gaat de internationale gemeenschap en ook Nederland er vanuit dat deze landen zich uit de DRC zullen terugtrekken. Een zorgelijke ontwik-

keling bij de bezetting van de DRC vormen de berichten over illegale exploitatie van grondstoffen door de landen betrokken bij de oorlog in de DRC. De VN Veiligheidsraad heeft een expertpanel opgericht om deze berichten te onderzoeken. Het resultaat van dit onderzoek wordt tweede helft 2001 verwacht.

Het *tweede niveau* is de gewapende strijd tussen de regering van Joseph Kabila en de Congolese opstandelingen. De inzet van deze strijd is de politieke macht binnen de DRC. Er heerst tussen de verschillende rebellen-groepen grote animositeit. Dit maakt de positie van de rebellen er niet sterker op. Vanuit het eerdergenoemde «invloedssfeer-argument» wordt deze interne Congolese strijd aan beide zijden zwaar ondersteund door bovengenoemde machtsblokken.

Het *derde conflictniveau* in de DRC zijn de verschillende burgeroorlogen in aangrenzende landen die deels op Congolees grondgebied worden uitgevochten. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is Rwanda's strijd tegen Ex-Far¹ en Interahamwe²-troepen in de DRC. Vanaf 1998 houden Rwandese troepen het oostelijk deel van de DRC bezet om daarmee aanvallen van Ex-Far en Interahamwe-troepen op hun grondgebied te voorkomen en de stabiliteit in Rwanda te garanderen. Inmiddels is de rust in Rwanda teruggekeerd. De genocide in 1994 is door Rwanda echter nog niet vergeten en die herinnering blijft een belangrijke rol spelen bij het beleid ten aanzien van Ex-Far en Interahamwe. In dat licht is het van groot belang de legitieme veiligheidseisen van Rwanda te onderkennen. Dit zal een belangrijke sleutel vormen voor het beëindigen van het conflict in het Grote Meren gebied. Ook Burundi (strijd tegen de FNL en FDD³), Uganda (strijd tegen AFD⁴, maar ook, als steun aan Rwanda, tegen Ex-Far en Interahamwe) en Angola (strijd tegen UNITA⁵) vechten voor een deel hun interne problemen uit in de DRC.

Een *vierde niveau* van conflict concentreert zich in het Oostelijk deel van de DRC. Daar is een aantal groepen in onderlinge strijd gewikkeld. Het gaat onder meer om een etnisch conflict tussen Hema en Lendu in de Ituri regio aan de Noordoost grens van de DRC. Daarnaast gaat het om conflicten en rebellie van Mai-Mai en Interahamwe in de Kivu-provincies. Duidelijk is dat voormalig president Laurent Kabila deze troepen inzette bij zijn eigen strijd.

1.4 Recente ontwikkelingen

Inmiddels lijkt het er op dat met het wegvallen van Laurent Kabila de impasse in het Lusaka-vredesproces kan worden doorbroken. Joseph Kabila toont, in tegenstelling tot de weinig constructieve houding van zijn vader, vooralsnog een hoopgevende bereidheid tot samenwerken met de landen in de regio. Tevens gaf hij tijdens zijn recente bezoeken aan België, Frankrijk, de VS en de VN aan bereid te zijn om samen met de internationale gemeenschap te werken aan democratisering en ontwikkeling van de DRC en de regio. De door Joseph Kabila getoonde bereidheid tot samenwerken met de Burundese regering om ook de uitvoering van het Arusha-akkoord verder te helpen is eveneens een gunstig teken. Het is in de komende periode van belang dat Joseph Kabila de daad bij het woord voegt en overgaat tot werkelijk uitvoering van het Lusaka-akkoord. Een andere hoopvolle ontwikkeling is dat de landen in de regio geen misbruik lijken te maken van de ongewisse situatie in de DRC: geen van de betrokken landen heeft sinds de moord op Laurent Desiré Kabila het staakt-het-vuren noemenswaardig geschonden. Tenslotte toonden de actoren in de regio hun bereidheid tot een vreedzame oplossing van de crisis tijdens een ontmoeting in de VN-Veiligheidsraad in New York van 21

¹ Het voormalig Rwandese leger dat voor een deel verantwoordelijk was voor de genocide in Rwanda in 1994.

² Gewapende Rwandese militias die deelnamen aan de genocide in Rwanda in 1994.

³ Gewapende Hutu-rebellengroepen die het huidige regime in Burundi bestrijden (FNL, Forces Nationales pour la Libération, FDD, Forces pour la Défense de la Démocratie).

⁴ AFD, Allied Democratic Forces, troepen die het Ugandese bewind bestrijden.

⁵ Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola, troepen die het Angolese bewind bestrijden.

en 22 februari jl.. Het is van essentieel belang deze «window of opportunity» op een goede manier te gebruiken.

Afrikaanse initiatieven

De Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) tracht ondanks haar capaciteitsgebrek een bijdrage te leveren aan het vredesproces in de DRC. De Joint Military Committee (JMC)¹, met een door de OAE benoemde voorzitter, heeft in dit proces een coördinerende rol. Vanwege de beperkte slagkracht van OAE is de EU er vooralsnog voorstander van de VN een coördinerende taak met betrekking tot het vredesproces te geven en de JMC beter in het VN-raamwerk te integreren. Overigens is het van belang om de regionale leiders in dit proces te verankeren om hun «ownership» in het vredesproces te garanderen. Om de OAE in de toekomst wel de capaciteit te geven om dergelijke vredesprocessen te begeleiden, ondersteunt Nederland, ook financieel, het herstructureringsproces van de OAE. De coöperatieve houding van Joseph Kabila geeft de regionale leiders uit omliggende landen de mogelijkheid om een helpende hand te bieden bij het vredesproces. Inmiddels heeft Nelson Mandela als facilitator van het Arusha-vredesproces in Burundi gesprekken gevoerd met Joseph Kabila en lijkt ook de rol van Zuid Afrika in het Congolese vredesproces zich uit te breiden. Nederland heeft tijdens het bezoek van Minister-President Kok aan Zuid Afrika eind februari 2001 nog eens bevestigd dat Nederland waar mogelijk ondersteuning te wil blijven bieden aan het vredesproces.

VN Veiligheidsraad

Na de ondertekening van het Lusaka-akkoord medio 1999 besloot de VN-Veiligheidsraad in november 1999 tot de instelling van de vredesmacht MONUC die in samenwerking met het Joint Military Committee de implementatie van het Lusaka-akkoord zal monitoren. De MONUC-missie zou oorspronkelijk bestaan uit 5500 troepen, waarvan 500 waarnemers. Ondanks grote druk van de Internationale Gemeenschap – onder meer door een bezoek van een delegatie van leden van de VN Veiligheidsraad – bleef President Laurent Kabila tot aan zijn dood de activiteiten van MONUC dwarsbomen.

De Secretaris-generaal van de Verenigde Naties presenteerde op 15 februari 2001 een aangepast «concept of operations» voor MONUC in de VN-Veiligheidsraad. Het gaat hierbij om de reductie van het troepen-aantal van MONUC van 5500 naar 3000 manschappen. 550 Manschappen zullen optreden als waarnemers, de overige 2450 manschappen zullen zorgen voor de veiligheid van deze waarnemers. MONUC zal zich toeleggen op verificatie en monitoring van de terugtrekking van de in de DRC opererende externe partijen. Bijstelling van het operationele plan van MONUC was gewenst omdat de omstandigheden in de DRC zijn gewijzigd en de inzichten van de VN met betrekking tot de haalbaarheid van de operatie zijn veranderd. Belangrijke overwegingen bij dit besluit zijn dat de in een eerdere fase reeds gestationeerde waarnemers in toenemende mate in staat blijken te reizen in alle delen van de DRC en dat de VN in de afgelopen maanden op geen enkele wijze doelwit is geweest van gewelddadige acties. De voorstellen tot aanpassing van MONUC zijn in lijn met de Nederlandse opvattingen: het is onmogelijk om in de uitgestrektheid van de DRC een VN-macht te ontplooien die vrede *afdwingt*. De nadruk op het monitoren en verificatie van terugtrekking van de verschillende gewapende troepen is derhalve het meest effectief en de enige haalbare optie.

¹ JMC: coördinerend orgaan voor de uitvoering van het Lusaka Akkoord, bestaande uit twee vertegenwoordigers van elke partij en onder een neutrale voorzitter die werd benoemd door de OAE.

Het is de bedoeling dat de verificatie van de terugtrekking in 4 fasen wordt uitgevoerd. In elke fase wordt een regio bezocht, te beginnen in het Zuid-oosten (Pweto) en via de beide centrale regio's (Mbuyi-Mayi en Kisangani)

naar het Noordwesten (Mbandaka). Zodra de begindatum van de terugtrekking is vastgesteld, zijn ongeveer 2 maanden nodig om de taken uit te voeren.

Nederland verwelkomt de resultaten van de Veiligheidsraads-bijeenkomst van 21 en 22 februari jl.. Tijdens deze bijeenkomst werd unaniem – en met impliciete steun van de 6 oorlogvoerende landen en de rebellen – resolutie 1341 over het vredesproces aangenomen. De door de SGVN voorgestelde aanpassing van MONUC werd daarin aanvaard. De resolutie waardeert tevens de constructieve opstelling van President Joseph Kabila en dringt aan op terugtrekking van alle partijen tot 15 kilometer van de huidige frontlijn vanaf 15 maart as. Daarnaast moeten de partijen voor 15 mei as. een plan en tijdpad voltooid hebben aangaande de definitieve terugtrekking van alle externe partijen uit de DRC (Rwanda, Uganda, Burundi, Zimbabwe, Namibië, Angola). Ook een Demobilisation, Disarmament and Reintegration-plan voor andere gewapende groepen in de regio, zoals de Ex-Far soldaten (voormalig Rwandese leger) en Interahamwe-groepen (verantwoordelijk voor de genocide in Rwanda), moet dan door de ondertekenaars van het Lusaka-akkoord zijn opgesteld. Rwanda's aankondiging om vanaf 28 februari haar troepen 200 km van de frontlijn terug te trekken en Uganda's plan om 2 bataljons (1000 troepen) uit de DRC terug te trekken als vertrouwenwekkende maatregel werden in de resolutie verwelkomd. In de resolutie wordt tenslotte aangegeven dat dwarsliggers in het vredesproces, waar mogelijk, zullen worden onderworpen aan sancties. Het lijkt erop dat met de bijeenkomst in New York alsnog een serieus begin gemaakt is met de implementatie van het Lusaka-akkoord.

Met enige regelmaat wordt door verschillende spelers in het conflict opgebracht dat de interne lijn (de Interne Dialoog in de DRC) en externe lijn (de regionale vredesregeling onder MONUC) van het Lusaka-akkoord van elkaar losgekoppeld zouden moeten worden. Nederland is daar geen voorstander van. Het zou de verschillende actoren van het Lusaka-akkoord de mogelijkheid geven het vredesakkoord volgens hun eigen visie uit te werken. Gezien de bestaande tegenstellingen zou dit de uitvoering van het akkoord slechts frustreren. Het is daarom voor Nederland van groot belang dat beide onderdelen van het vredesakkoord tegelijkertijd en volgens de letter van het akkoord worden uitgevoerd. Het democratiseringsproces in de DRC is volgens Nederland cruciaal voor interne stabiliteit en de opbouw van de DRC en de regio. Daarnaast is het van groot belang de externe, niet-Congolese partijen die bij het conflict betrokken zijn, te overtuigen van de noodzaak de strijd te staken en mee te werken met de MONUC-vredesmacht.

De Europese Unie

De Speciale EU Gezant voor de Grote Merenregio, Aldo Ajello, wordt ingezet om de positie van de EU te vertegenwoordigen in de regio en bij te dragen aan het vredesproces. Ambassadeur Ajello rapporteert aan de EU-lidstaten en komt met aanbevelingen voor gemeenschappelijk beleid. De EU-lidstaten zitten niet altijd op dezelfde politieke lijn ten aanzien van de Grote Merenregio. Dit verminderde de invloed en het gewicht van de EU binnen de regio aanzienlijk. Na de genocide in Rwanda in 1994 leek een scheidslijn te ontstaan waarbij Frankrijk en België uit meer de Francofone landen in de Grote Merenregio (Burundi, DRC) steunden en het Verenigd Koninkrijk zich eerder schaarde achter Uganda en Rwanda.

Nederland heeft het ontbreken van een eenduidige boodschap van de EU ten aanzien van Afrika en m.n. het Grote Merenconflict duidelijk aan de orde gesteld tijdens de Algemene Raad van 22 mei 2000. Speciaal Gezant

Ajello ondersteunde Nederland in die zienswijze. Er is inmiddels een kentering te zien waarbij de belangrijkste Westerse spelers in de Grote Merenregio als Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk (en buiten de EU de VS) trachten hun beleid beter af te stemmen. Hiertoe is in het vorig jaar een contactgroep opgericht waaraan België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Speciaal Gezant Ajello, het EU-Voorzitterschap en de VS deelnemen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, de twee Europese landen die v.w.b. het Afrikabeleid traditioneel het verst uit elkaar liggen zoeken eveneens toenadering. In vervolg op de top in St. Malo (1999) bespraken de Ministers van Buitenlandse Zaken van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in februari 2001 in Cahors wederom over samenwerking inzake Afrika. Daarbij werden onder meer afspraken gemaakt over ontwikkelingssamenwerking en samenwerking tussen Franse en Britse ambassades in Afrika.

Op 26 februari jl. besloot de Algemene Raad dat de EU haar kritische dialoog ten aanzien van de landen in de Grote Merenregio zal voortzetten en intensiveren. Prioriteit blijft daarbij de uitvoering van het Lusaka-akkoord. Er werd ook besloten tot steunverlening aan de DRC en het Lusaka-vredesproces, met behulp van een pakket maatregelen.

Het betreft hier onder andere politieke en financiële steun aan MONUC, de mogelijkheid tot graduele hervatting van de Europese ontwikkelingshulp en het ophogen van humanitaire hulp aan de DRC. Tevens werd voorgesteld om vanuit Europees kader steun te verlenen aan de Interne Dialoog in de DRC middels financiële bijdragen of door het detacheren van deskundigen bij het team van facilitator Masire. Tenslotte werd aangekondigd om het starten van de voorbereidingen van een programma met betrekking tot Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) voor de DRC.

Dit pakket aan steunmaatregelen voor de DRC, dat door Nederland van harte wordt gesteund, is aan een aantal voorwaarden verbonden, waaronder de werkelijke uitvoering van de door de nieuwe president aangekondigde economische maatregelen en de bereidheid van de nieuwe regering in de DRC om mee te werken aan de uitvoering van het Lusaka-akkoord.

Mocht onverhoopt de nieuwe regering in de DRC zich niet gebonden voelen aan deze voorwaarden dan zal worden afgezien van bovengenoemde maatregelen, met uitzondering van het plan om de humanitaire hulp aan de DRC te verhogen. Bij een dergelijk negatief scenario wordt door de Europese Unie gedacht aan de instelling van een sanctieregime. Hierbij vormen visa-maatregelen en het eerder genoemde wapenembargo mogelijk te treffen maatregelen. Andere actoren in de Grote Merenregio die het vredesproces frustreren kunnen eveneens aan een dergelijk sanctieregime onderworpen worden.

De EU spreekt de landen in en om de Grote Merenregio regelmatig aan op de mensenrechtensituatie, de uitvoering van het Arusha akkoord, de spanningen tussen Tanzania en Burundi als gevolg van de Burundese vluchtelingen problematiek en de stagnatie van het Lusaka-akkoord.

Het Zweeds EU-Voorzitterschap zal in de eerste helft van 2001 aandacht blijven besteden aan de problematiek in de Grote Merenregio. Tijdens de Algemene Raad van april staat de kwestie weer op de agenda. Nederland is in gesprek met opvolgend EU-voorzitter België om te bestuderen welke mogelijke gezamenlijke initiatieven ten aanzien van de Grote Merenregio ondernomen kunnen worden in de tweede helft van 2001. De huidige, wisselende omstandigheden maken ver vooruit plannen echter moeilijk.

Ook de VS heeft zich in de afgelopen jaren actief bemoeid met de Grote Merenregio. De VS steunde tot voor kort vooral Rwanda en Uganda, en de contacten tussen de VS en de Congolese overheid verkoelden ernstig. Met het aantreden van Joseph Kabila is daar verandering in gekomen. Als gevolg van de veranderde houding van de regering in de DRC en de aanhoudende berichten van mensenrechtenschendingen in de door Rwanda bezette gebieden is inmiddels een meer «evenhanded» houding waar te nemen bij de VS. De VS ziet een begin van de oplossing van de problematiek in de Grote Merenregio vooral in het aanpakken van de Ex-Far en Interahamwe troepen in de Kivu-provincies. Bij Joseph Kabila, maar ook bij de Rwandese President Kagame, dringt de VS aan op medewerking om dit probleem aan te pakken en het Lusaka-akkoord volledig uit te voeren. Net als Nederland en de EU bepleit de VS een actievere rol van de VN in de regio.

De EU en de VS hebben onderling contact om beleid ten aanzien van de Grote Merenregio af te stemmen. Zo vind er regelmatig overleg plaats tussen Speciaal EU Gezant Ajello en hoge vertegenwoordigers van de VS. Daarnaast zorgen de eerder genoemde contactgroep en regelmatige bezoeken van de EU-troika aan de VS voor essentiële stroomlijning van de boodschap van de internationale gemeenschap aan de actoren in de Grote Merenregio.

2. HET NEDERLANDS BELEID

2.1 Nederlandse uitgangspunten

De uitgangspunten voor het Nederlands beleid in de Grote Merenregio zijn:

- Afrika is in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor de beëindiging van de crisis. Zonder «ownership» aan Afrikaanse zijde zijn vredesinitiatieven in de regio gedoemd te mislukken. Het ontbreekt de leiders uit de regio evenwel aan praktische middelen om een vredesproces op gang te brengen. Nederland is in dat kader voorstander van een actieve rol van de VN: de VN moet zich richten op het faciliteren van de leiders uit de regio bij de implementatie van het Lusaka-akkoord.
- De landenoverschrijdende crisis in de Grote Merenregio moet vanuit regionaal perspectief opgelost worden. Door het ontbreken van regionale structuren is de uitvoering van het beleid echter een landgebonden aangelegenheid.
- Nederland heeft in de Grote Merenregio maar beperkte mogelijkheden om de gebeurtenissen te sturen. Een «alleingang» levert niets op; coalitievorming met gelijkgezinden binnen de multilaterale kaders is daarom het meest effectief, derhalve concentreert Nederland zich bij inzet van mensen en middelen vooral op multilaterale kaders. Dit geldt zowel voor politieke interventies als voor inzet van instrumenten van ontwikkelingssamenwerking. De belangrijkste fora waar dit beleid wordt besproken en vormgegeven zijn voor Nederland de Europese Unie en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Alleen in Uganda en Rwanda bestaan voldoende adequate overheidsinstituties en voldoende inzichtelijk sociaal economisch beleid om structurele hulp aan de regering te rechtvaardigen. Het beleid ten aanzien van deze beide landen wordt regelmatig besproken met het Verenigd Koninkrijk, een van de Utstein-partners.
- De handhaving van mensenrechten is een belangrijke pijler van het Nederlands buitenlands beleid. Nederland zet zich binnen de EU en de VN, maar ook op bilateraal vlak, in om deze schendingen bij de betrokken actoren in de Grote Merenregio aan de orde te stellen.

Nederland gaat uit van een carrot-and-stick benadering: dat wil zeggen dat bij de landen in de regio die betrokken zijn bij het conflict wordt aangegeven wat de positieve consequenties zijn (mogelijkheden tot ontwikkelingshulp) wanneer de landen ernst maken met uitvoering van Lusaka-akkoord en vice versa, wat de negatieve gevolgen zijn van het uitblijven van positieve ontwikkelingen (wapenembargo, visa-maatregelen, uitblijven danwel bevrozen van hulp).

- Belang van Disarmament, Demobilisation and Reintegration. Nimmer mag post-conflict vredesopbouw mislukken vanwege gebrek aan financiën. Nederland acht dergelijke programma's essentieel omdat zo een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan de opbouw van een op vrede gerichte samenleving.
- Onderlinge samenhang van hulpniveaus is van groot belang. Als de wil tot redelijk bestuur aanwezig is, is een bilaterale relatie mogelijk van micro- tot macroniveau. Belangrijk aspect hierbij is de uitvoering van aanbevelingen van evaluaties van vele jaren en «lessons learned». Capaciteitsopbouw is van het allergrootste belang. Nodig is landen-specifiek en vraaggericht werken. Coördinatie van de hulp is essentieel. Utstein maakt op een aantal terreinen een concreet begin. Het instrumentarium («gereedschapkast») dat ter beschikking staat, gaat van humanitaire hulp, via vredesopbouw, goed bestuur, mensenrechten en veiligheid naar structurele hulp aan regeringen, waarbij gebruik van het gereedschap van land tot land verschilt.

2.2 Uitvoering van beleid op regionaal niveau

De regering meent dat vooral een land-overstijgende benadering ten aanzien van het Grote Meren Gebied vrede, veiligheid en ontwikkeling in de regio kan bevorderen. Nederland geeft hieraan op de volgende manier invulling:

- Nederland zal in het kader van de regionale benadering een project ondersteunen dat wordt opgezet door de **Wereldbank**. Bij dit project staan twee zaken centraal. Ten eerste een korte termijn component met een analyse van de huidige Poverty Reduction Strategy Papers van landen van de Grote Merenregio in een regionale context waarbij politieke, economische en sociale factoren aan de orde zullen komen. Ten tweede een operationeel lange termijn-plan voor ontwikkelingssamenwerking voor de regio. Deze regionale benadering van de Wereldbank zal zich primair vertalen in programma's op politiek en humanitair gebied, zoals ten aanzien van conflictpreventie of de hulp aan vluchtelingen. Een (nationaal) macro-economisch ontwikkelingsraamwerk laat zich moeilijker met de regionale benadering combineren, aangezien criteria voor macro-steun en schuldverlichting (track-record, schuldendienst, goed bestuur) in hoge mate landgebonden zijn. Vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken is overigens recent een senior beleidsambtenaar gedetacheerd bij de Wereldbank die zich specifiek met dit onderwerp en de Grote Merenregio bezighoudt.
- Een «**Internationale Conferentie voor Vrede, Veiligheid, Democratie en Ontwikkeling in de Regio**» onder auspiciën van de VN (en wellicht de OAE) kan van groot belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de regio, mits de leiders in de regio daartoe hun expliciete wens hebben uitgesproken. In dat geval zijn Nederland en de Europese Unie bereid hieraan een bijdrage te leveren. De ontwikkelingen in de regio kunnen in de loop van dit jaar aanleiding geven om dit plan op Europees niveau uit te werken. Overigens niet dan nadat. Nederland steunt Afrikaanse initiatieven op het gebied van regionale integratie (SADC, ECOWAS, OAE). Zo draagt Nederland bij aan de reorganisatie van de OAE en heeft Nederland eerder ECOWAS gesteund door ondersteuning van de ECOMOG-vredesmacht en steun geboden aan SADC.

Nederland heeft zich eveneens hardgemaakt voor een betere coördinatie en afstemming tussen de EU-lidstaten met betrekking tot versterking van de Afrikaanse capaciteit voor vredeshandhavingsoperaties. Er is een synthese gemaakt van de activiteiten van iedere EU-lidstaat op dit gebied en er is afgesproken deze beter te coördineren.

- Nederland steunt de inzet van de **Speciale Gezant van de Europese Unie** voor de Grote Merenregio, Ambassadeur Ajello, en heeft grote waardering voor zijn analyses. Nederland heeft de afgelopen jaren twee assistenten geleverd aan het team van Ambassadeur Ajello. Nederland zet zich in om de contacten tussen en met de **Europese partners** op het gebied van de Grote Merenregio te intensiveren om te komen tot een eenduidiger beleid. In de eerste helft van 2000 heeft eerste ondergetekende de problematiek van de Grote Merenregio aan de orde gesteld in de EU tijdens de **Algemene Raad** van 22 mei. Op verzoek van Nederland presenteerde Javier Solana, de Hoge Vertegenwoordiger van de EU, het rapport «Conflicts in Africa, discussion paper on the crisis in the Great Lakes Region». Nederland zal blijven aandringen op de uitvoering van de aanbevelingen van dit rapport. Nederland heeft in het bijzonder benadrukt dat de samenwerking met internationale partners van de EU – in het bijzonder de **VS** – dient te worden versterkt. Mede als gevolg hiervan worden binnenkort tussen de VS en de EU-troika weer besprekingen gevoerd over Afrika, i.h.b. de Grote Merenregio. Nederland is voorstander van een **algemeen wapenembargo voor de Grote Merenregio** omdat de continue aanvoer van wapens zorgt voor een intensivering van het conflict. E.e.a. is binnen de EU opgebracht maar duidelijk is dat voor vergaande maatregelen op dit terrein tot op heden geen meerderheid bestaat. Enkele partners zijn tegen een algemeen wapenembargo omdat daarmee landen de middelen ontnomen worden zich te verdedigen tegen rebellenbewegingen.
- Nederland heeft zich in de 1999 en 2000 als **lid van de Veiligheidsraad** ingezet om Afrika en in het bijzonder de Grote Merenregio binnen de VR intensief aan de orde te stellen. In oktober 1999 werd op initiatief van Nederland een speciaal debat over Afrika in het algemeen en de Grote Meren in het bijzonder gehouden. Dit initiatief kreeg een follow-up tijdens de «Afrika-maand» in januari 2000, toen de VS voorzitter van de Veiligheidsraad was. Hoewel Nederland sinds 1 januari 2001 geen lid meer is van de Veiligheidsraad, zal regelmatig contact onderhouden worden met de leden van de Veiligheidsraad.
- In het kader van versterkte aandacht voor de mensenrechtenproblemen in de regio zal de **Mensenrechtenambassadeur** het komende jaar een bezoek aan de regio brengen.
- Nederland gebruikt naast UNDP, UNICEF, UNHCR en andere multilaterale organisaties **Nederlandse MFO's en NGO's** als kanalen voor humanitaire hulp. Deze organisaties zijn in het algemeen goed bekend met de lokale situatie. In dat kader participeert het Ministerie in het driemaandelijks samenkomende Grote Meren Platform onder voorzitterschap van CORDAID.

2.3 Het beleid per land

2.3.1 DRC

Algemeen

Nederland hoopt dat met de nieuwe President, Joseph Kabila, een nieuwe wind zal waaien waardoor de impasse in het vredesproces doorbroken kan worden. De eerste indicaties van de nieuwe regering van de DRC zijn positief. De nieuwe regering van de DRC zal op korte termijn met concrete maatregelen moeten komen om het vastgelopen vredesproces weer te starten.

De mensenrechtensituatie in de DRC is in het algemeen nog zeer slecht, in alle delen van het land. Bestuur en een gestructureerd overheidsapparaat ontbreken. Afpersingen, bedreigingen en willekeurige arrestaties van de burgerbevolking door zowel geüniformeerd als niet geüniformeerd overheidspersoneel zijn aan de orde van de dag. Onafhankelijkheid van de rechtelijke macht en een eerlijke procesgang ontbreken volkomen. Executies, verdwijningen, marteling, gevangenhouding van journalisten en opposanten van het regime, seksueel geweld tegen vrouwen en kinderen en de rekrutering van kindsoldaten komen in heel de DRC voor, niet in de laatste plaats in het bezette deel van het land.

Beleidsprioriteiten voor de DRC

Prioriteit voor Nederland vormt de uitvoering van het Lusaka-akkoord. Daarbij is Nederland voorstander van een gelijktijdige, parallelle uitvoering van het interne en externe spoor van het akkoord. De regering van DRC moet zo snel mogelijk een daadwerkelijk begin maken met de interne dialoog (democratisering van de DRC) en vrij baan maken voor ontplooiing van MONUC. Er is op 28 februari jl. een verzoek van DPKO ontvangen om militaire waarnemers, 80 van deze waarnemers zullen worden ingezet in het hoofdkwartier van MONUC en in de regionale hoofdkwartieren. Een personele bijdrage aan MONUC is niet voorzien omdat MONUC niet voldoet aan het door Nederland toegepaste toetsingskader m.b.t. uitzending van militair personeel voor VN-operaties. Andere vormen van steun op materieel gebied worden momenteel bestudeerd. Nederland draagt in ieder geval financieel bij aan de MONUC operatie via het verdeelsleutelstelsel van VN. Nederland heeft financieel reeds bijgedragen aan het Joint Military Committee (JMC) dat op militair vlak een coördinerende rol heeft binnen het Lusaka-akkoord. Mocht de uitvoering van het Lusaka-akkoord voortgang maken dan is Nederland bereid zonnodig nogmaals bij te dragen aan het JMC.

- Belangrijk punt vormt voor Nederland om een oplossing te vinden voor de legitieme veiligheidseisen van Rwanda (en Uganda en Burundi) waarmee ook de territoriale soevereiniteit van de DRC kan worden hersteld. Dat is een essentiële voorwaarde van oplossing van het conflict in de DRC. Zoals is vastgelegd in VR-resolutie 1341 zullen de ondertekenaars van het Lusaka-akkoord op 15 mei as. hiertoe een plan moeten voorleggen aan de Veiligheidsraad. De MONUC zal hierbij – als monitoringseenheid van het terugtrekken van de verschillende gewapende groepen – een belangrijk rol gaan spelen.
- In aanvulling hierop zal een Disarmament, Demobilisation and Rehabilitation programma voor de DRC uitkomst moeten bieden bij de demobilisatie van troepen. Nederland is bereid hieraan bij te dragen.
- De EU moet een kritische dialoog aangaan met President Joseph Kabila, maar ook met de andere landen betrokken in het conflict in de DRC. President Joseph Kabila zal op korte termijn serieuze stappen moeten ondernemen om een begin te maken met de democratisering van de DRC. De EU zal hem hier regelmatig op moeten aanspreken.
- Een expertpanel van de VN is nog doende met een onderzoek naar de illegale exploitatie van grondstoffen in de DRC. Nederland wacht thans de resultaten van dit onderzoek af.
- Als de DRC ernst maakt met de implementatie van het vredesakkoord kunnen via multilaterale ontwikkelingskanalen bijdragen geleverd worden aan de wederopbouw bijvoorbeeld via het Wereldbank Trust Fund voor wederopbouw.

Uitvoering van het beleid in de DRC

Humanitaire hulp.

Met de inzet van middelen voor humanitaire hulp aan de DRC zal, bij een verbetering van de veiligheidssituatie, rekening worden gehouden met

een grotere toegang tot gebieden die dringend behoefte hebben aan humanitaire hulp. De strategie concentreert zich in de huidige fase op de leniging van acute noden van kwetsbare groepen (ontheemden, vluchtelingen, vrouwen en kinderen). Binnen de noodhulp zal de nadruk voornamelijk blijven liggen op hulp aan ontheemden, vooral in het oosten van het land (de Kivu provincies). Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de zgn. «host communities».

Indien mogelijk zullen activiteiten worden ondersteund die bijdragen aan reconciliatie cq. vermindering van de etnische spanningen. Daarnaast besloot Nederland een programma tot eerste aanzet van rehabilitatie te ondersteunen in één sector en in één regio, via Asrames (Association Regionale d'approvisionnement en medicaments essentiels). De keuze is daarbij gevallen op de sector gezondheidszorg in de Kivu's omdat Nederland hier reeds ervaring heeft waarop kon worden voortgebouwd.

Vredesopbouw en goed bestuur

Het bestuur in de DRC, voorzover aanwezig is inadequaat. Reeds onder het Mobutubewind was corruptie schering en inslag. Ten gevolge van het conflict zijn overheidssalarissen of drastisch gereduceerd of niet betaald. In een postconflict situatie is opbouw van bestuur daarom van groot belang. Van een adequaat sociaal economisch beleid is evenmin sprake. Nederland draagt financieel bij aan de Inter-Congolese Nationale Dialoog, die moet resulteren in nationale verzoening en het leggen van een nieuwe politieke structuur in de DRC. De recente ontwikkelingen lijken de kansen op nationale verzoening te vergroten. Terwijl deze dialoog voortduurt, kan een begin worden gemaakt met het identificeren van «local capacities for peace», via niet goevernementele kanalen, die voor steun in aanmerking zouden kunnen komen. Het versterken van deze «local capacities for peace» kan een basis bieden voor duurzame vrede na het bereiken van een vredesakkoord. Een essentieel onderdeel van het Lusaka-akkoord is de ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR) van de zogenaamde «non-statutory forces», in het bijzonder de ex-Far en Interahamwe groepen in het oostelijk deel van de DRC. Nederland is via multilaterale kanalen bereid bij te dragen aan het programma.

2.3.2 Rwanda

Algemeen

Na de genocide van 1994 hecht de nieuwe overheid veel waarde aan stabiliteit in de samenleving. Met als prioriteit wederopbouw en later armoedebestrijding en verzoening heeft de Rwandese overheid zich bereid getoond tot een open dialoog met de internationale donorgemeenschap. De bereidheid hervormingen door te voeren heeft geleid tot brede steun van de Wereldbank (sectorale programma's, Economic Recovery Credit, multilateraal schuldenfonds) en het IMF (Poverty Reduction Growth Facility). Inmiddels is met deelname van het maatschappelijk middenveld een interim-PRSP (i-PRSP) opgesteld. Het is een goed document geworden met een brede basis voor armoedebestrijding. Het i-PRSP werd door donoren positief ontvangen. Wel werd aandacht gevraagd voor de hoge militaire uitgaven i.v.m. de betrokkenheid in de DRC, voor de lage overheidsinkomsten en voor de weinig transparante begroting. In december 2000 bereikte Rwanda het HIPC beslispunt, zodat het in 2001 kan rekenen op substantiële interim schuldverlichting. De interne politieke ontwikkelingen in Rwanda worden door Nederland nauwlettend gevolgd. Aandachtspunten daarbij zijn de beperkte politieke speelruimte, de aan banden gelegde vrijheid van meningsuiting in Rwanda en de nijpende situatie in de centrale en lokale gevangenissen (vanwege het tijdsintensieve proces van berechting van de meer dan 100 000 genocideverdachten). In het algemeen kan echter worden gesteld dat de interne

situatie in Rwanda sinds de genocide in 1994, op alle gebieden, inclusief de mensenrechten, verbeterd is.

Een evident punt van zorg ten aanzien van Rwanda is haar militaire betrokkenheid in het conflict in de DRC. De kritiek op deze betrokkenheid is in de afgelopen periode toegenomen. Deze kritiek wordt gevoerd door berichten over mensenrechtenschendingen in de Congolese Kivu-provincies en het uitbreken van gevechten tussen Rwanda en Uganda op het grondgebied van de DRC, in Kisangani, in juni 2000. Beide landen lijken naast militaire overwegingen ook economische motieven te hebben voor de aanwezigheid van troepen tot diep in de DRC. Nederland heeft Rwanda daar in het verleden op aangesproken en zal dat blijven doen. De recent aangekondigde terugtrekking van Rwanda uit een deel van de DRC en de hernieuwde verzekering van Rwanda zich te willen houden aan de uitvoering van het Lusaka-akkoord, ziet Nederland in dit licht als belangrijke vertrouwenwekkende maatregelen.

Beleidsprioriteiten in Rwanda

- Nederland voert een kritische dialoog met Rwanda ten aanzien van haar betrokkenheid in de DRC, zowel bilateraal als in EU-kader.
- Nederland dringt aan op medewerking aan de uitvoering van het Lusaka-akkoord.
- Rwanda staat op de GMV-lijst van Nederland, waarbij de nadruk wordt gelegd op wederopbouw met een stroomlijning van activiteiten in de sectoren justitie/mensenrechten en decentralisatie/lokaal bestuur. Het GMV-budget is voor 2001, in lijn met uitgaven in voorgaande jaren, vastgesteld op 40 miljoen gulden.

Uitvoering van het beleid in Rwanda

Humanitaire Hulp

Met de wederopbouw van Rwanda is aanzienlijke voortgang gemaakt. Er zal echter nog enige jaren hulp op het terrein van reïntegratie, rehabilitatie en capaciteitsopbouw moeten worden gegeven voor het herstel van de materiële en institutionele infrastructuur. Deze steun zal in toenemende mate dienen te worden ingebed in een breder ontwikkelingsproces. De humanitaire hulp zal meer en meer afgebouwd kunnen worden.

Vredesopbouw en Goed Bestuur

De Vredesopbouw en Goed Bestuur fondsen voor Rwanda zijn gedelegeerd aan de Nederlandse Ambassade in Kigali. In het Nederlandse beleid zullen de komende tijd zichtbare accentverschuivingen worden aangebracht, waarbij nadruk zal liggen op de sectoren decentralisatie/lokaal bestuur en justitie/mensenrechten. De te ondersteunen activiteiten zullen in een duurzaamheidsperspectief worden geplaatst. Nederland zal trachten dit accent van meer duurzame ontwikkeling in samenwerking met andere internationale actoren te bevorderen. Bevordering van decentralisatie als een der mogelijkheden om de «basis» te bereiken en bevolkingsparticipatie te helpen bevorderen, zal daarbij een der sleutelbegrippen zijn. Op justitieel terrein steunt Nederland onder meer «gacaca», een systeem van volksrechtspraak dat ingezet wordt bij het sneller berechten van de circa 130 000 verdachten van de genocide die al een aantal jaren vastzitten. Dit zal naar verwachting leiden tot een normalisering van de samenleving en daarmee tot vredesopbouw. In maart zullen in Rwanda gemeentelijke verkiezingen worden gehouden. Nederland is bereid een mogelijk DDR programma, zodra de in de DRC gelegerde soldaten terugkeren als gevolg van de implementatie van het Lusaka vredesakkoord, te steunen

2.3.3 Burundi

Algemeen

Het grootste struikelblok voor vrede in Burundi vormt op dit moment het feit dat de rebellengroeperingen FNL en FDD zich nog niet bij het vredesproces hebben aangesloten en dat een staakt-het-vuren nog steeds niet van kracht is. Burundi wordt nog steeds geteisterd door invallen van deze rebellengroeperingen vanuit de DRC en, zij het kleinschaliger, vanuit Tanzania. De regering van de DRC ondersteunt de Burundese rebellenpartijen en maakt van hun diensten gebruik voor haar eigen oorlogsvoering. Burundi is geen ondertekenaar van het Lusaka-akkoord maar bevindt zich wel, in zeer beperkte mate, in de DRC. De onderhandelingen in Arusha vorderen traag. De laatste top op 26 februari jl. toonde nog eens aan dat een staakt-het-vuren met de rebellen een eerste vereiste is om het vredesproces in beweging te krijgen. Een gunstige ontwikkeling is dat Joseph Kabila, die vermoedelijk de rebellen van het FDD steunt, heeft aangegeven met de regering van Burundi te willen praten over mogelijke oplossingen. Binnenkort zullen daartoe in Libreville besprekingen gevoerd worden waarbij ook de leider van de FDD aanwezig zal zijn.

Er vinden ernstige mensenrechtenschendingen door milities en leger plaats, waar veelal ook vrouwen en kinderen het slachtoffer van worden. In de «regroupment camps» die nog niet ontmanteld zijn is de situatie zeer slecht. Hoewel de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek van strafrecht op 1 januari 2000 een vooruitgang is, blijft het rechtssysteem en de behandeling van gevangenen, waaronder kinderen, nog steeds ernstige zorgen baren. De mogelijkheid van monitoren van de mensenrechtensituatie in Burundi door VN waarnemers is in hoge mate afhankelijk van de door de VN vastgestelde veiligheidssituatie, die in de loop van 2000 inmiddels is teruggebracht van fase-IV naar fase-III. Hoewel dit zou kunnen duiden op een relatieve verbetering van de situatie blijft een correcte monitoring problematisch. Lokale NGO's op het gebied van mensenrechten vervullen in deze situatie een belangrijke rol.

Beleidsprioriteiten in Burundi

- Nederland staat een kritische dialoog voor met Burundi ten aanzien van haar betrokkenheid in de DRC en haar mensenrechtenbeleid.
- Nederland dringt aan op medewerking van de Burundese regering aan de uitvoering van het Arusha akkoord en dringt aan op medewerking, waar mogelijk, aan het Lusaka-akkoord.
- Nederland dringt aan op het sluiten van de «camps de regroupements» in Burundi.
- Nederland voorziet geen bilaterale OS-relatie met Burundi.
- Het budget voor Burundi (voornamelijk humanitaire hulp en vredesopbouw) blijft in 2001 grosso modo gelijk aan dat van 2000.
- Noodhulp en humanitair hulp zullen geschieden via multilaterale kanalen en NGO's.
- Nederland zal mogelijk bijdragen aan de DDR-programma's die onder auspiciën van de Wereldbank worden uitgewerkt.

Uitvoering van beleid in Burundi

Humanitaire hulp

Nederland heeft geen bilaterale hulprelatie met Burundi. Eventuele activiteiten worden – mede vanwege het gebrek aan een ambassade – in multilateraal verband ontplooid. Het Nederlandse humanitaire beleid jegens Burundi is gericht op het verlenen van noodhulp aan ontheemden, (terugkerende) vluchtelingen en andere kwetsbare groepen, waarbij de nadruk ligt op interventies op het gebied van basisgezondheidszorg en voedsel-

voorziening. Op plaatsen waar de veiligheidssituatie toelaat dat ontheemden en vluchtelingen huiswaarts keren, worden geïntegreerde rehabilitatieprojecten via het UNDP Trust Fund ondersteund. In Tanzania worden opvangkampen voor Burundese vluchtelingen ondersteund. Nederland werkt tevens via NGO's die ervaring hebben met en bekend zijn met de lokale complexiteiten.

Vredesopbouw en Goed Bestuur

Van adequaat bestuur is in Burundi ten gevolge van de interne conflicten nauwelijks sprake. Dat geldt eveneens t.a.v. een adequaat sociaal economisch beleid. Op het gebied van vredesopbouw en goed bestuur heeft Nederland gedurende de afgelopen twee jaar een financiële bijdrage geleverd aan de vredesonderhandelingen in Arusha (in totaal 2,6 miljoen gulden). Nederland zal het vredesproces voor Burundi blijven steunen. Daarnaast wordt de Implementation Monitoring Commission, die de uitvoering van het Arusha-akkoord bewaakt, gefinancierd vanuit het VN-Trustfund voor conflictpreventie, waaraan ook Nederland een bijdrage heeft geleverd. Naast activiteiten op het gebied van «local capacities for peace» zal Nederland steun verlenen aan het ontwikkelen van onafhankelijke media. Indien gevolg wordt gegeven aan de uitvoering van het Arusha-vredesakkoord, zal Nederland bijdragen aan een DDR-programma onder auspiciën van de Wereldbank.

2.3.4. Uganda

Algemeen

Ondanks de aanwezigheid van het Ugandese leger (UPDF) in de DRC blijft de situatie aan de grens met de DRC zeer instabiel. Het falen van het leger ten aanzien van de bescherming van de Ugandese westgrens doet vragen rijzen met betrekking tot de effectiviteit en legitimiteit van de Ugandese aanwezigheid in de DRC. Uganda's militaire betrokkenheid in de DRC was tenslotte in eerste instantie bedoeld om rebellenaanvallen vanuit het grondgebied van de DRC tegen te gaan. Het feit dat Uganda op een dergelijke grote schaal betrokken is bij het conflict in de DRC (haar steun aan de rebellen en haar eigen aanwezigheid tot ver in de DRC) betekent automatisch dat zij een grote verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van het zoeken naar oplossingen voor de crisis in de regio. Een groeiend aantal Ugandezen en de internationale donorgemeenschap, waaronder Nederland, vreest dat de defensieuitgaven een negatief effect zullen hebben op de algehele ontwikkeling van Uganda.

De recente terugtrekking van 1600 militairen uit de DRC is een positief signaal. Nederland onderhoudt een kritische dialoog met Uganda ten aanzien van deze Ugandese bemoeienis met het Grote Merenconflict. De hechte ontwikkelingsrelatie die Nederland heeft met Uganda (een «17+4» land) komt onder druk te staan als Uganda zich niet uit de DRC zal terugtrekken of wanneer zij de uitvoering van het Lusaka-akkoord zou blokkeren.

Volgens de nationale mensenrechtencommissie en andere Ugandese NGO's die zich met de mensenrechten bezighouden, is in Uganda geen sprake van een structurele schending van de mensenrechten door de overheid. Wel is zo nu en dan sprake van – op zich ernstige – incidenten, waarbij politie en/of veiligheidsdiensten zijn betrokken. Nederland schuwt geen gelegenheid deze incidenten aan de kaak te stellen.

Beleidsprioriteiten in Uganda

- Nederland heeft een bilaterale structurele ontwikkelingsrelatie met Uganda. Deze relatie gaat gepaard met een kritische dialoog met

Uganda ten aanzien van haar betrokkenheid in de DRC en haar mensenrechtenbeleid.

- Nederland dringt aan bij de Ugandese regering op medewerking aan de uitvoering van het Lusaka-akkoord.
- De nadruk in het bilaterale programma ligt op onderwijs, lokaal bestuur en juridische sector.
- Het budget voor 2001 is geraamd op ruim 49 miljoen gulden.

Uitvoering van beleid in Uganda

Vredesopbouw en Goed Bestuur

Bijdragen aan projecten met betrekking tot goed bestuur zijn onder andere van belang in verband met de strijd tegen corruptie. Nederland houdt zich op beperkte schaal bezig met vredesopbouw in Uganda, met name met betrekking tot de relatie tussen Uganda en Sudan, samen met Noorwegen, via een initiatief gesteund van het Carter Center.

Bilaterale hulp

Met Uganda onderhoudt Nederland een bilaterale structurele OS relatie, derhalve zijn de middelen geheel gedelegeerd aan de Nederlandse ambassade in Kampala. Algemene doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid in Uganda zijn het steunen van de armoedebestrijdingsstrategie van de overheid, verdere democratisering van de Ugandese maatschappij, bevorderen van transparantie en versterking van stabiliteit in de regio. Uganda was het eerste land dat een Poverty Reduction Strategy Paper opstelde en waardering kreeg van de internationale gemeenschap. De daarin ontwikkelde strategie om tot structurele vermindering van armoede te komen is verder uitgewerkt middels het Poverty Action Fund. Nederland heeft ruimhartig bijgedragen aan dit fonds.

Op sectorniveau concentreert Nederland zich op onderwijs, lokaal bestuur en het rechtssysteem. Daarnaast vormt algemene macro-steun in de vorm van bijdrage aan het multilaterale HIPC-schuldenfonds en bilaterale begrotings- of betalingsbalanssteun een grote component. Deze lijn wordt voorlopig doorgetrokken. Blijvende betrokkenheid bij het DRC-conflict zal echter vraagtekens gaan oproepen bij het Nederlandse beleid ten aanzien van Uganda.

2.5 Tenslotte

De ontwikkelingen in de Grote Merenregio zijn met de moord op Laurent Kabila in een stroomversnelling geraakt. Het is duidelijk dat de politieke en militaire verhoudingen in de Grote Merenregio momenteel verschuiven. Het is op dit moment nog niet duidelijk welke richting deze veranderingen exact op zullen gaan en hoe duurzaam zij zullen zijn. In de komende maanden zal moeten blijken of het aantreden van Joseph Kabila werkelijk een positieve impuls geeft aan het vredesproces in de Grote Merenregio en hoe de internationale gemeenschap, ook op de langere termijn, een bijdrage kan leveren aan dit vredesproces.

Het bepalen van Nederlandse activiteiten en beleidslijnen voor de lange termijn voor de Grote Merenregio is, in de huidige zeer fluïde situatie in de Grote Merenregio, weinig zinvol. Nederland zal in de komende maanden waar nodig zijn beleid en de daaruit voortvloeiende activiteiten moeten aanpassen aan de veranderende omstandigheden in de regio. De uitgangspunten zoals beschreven in het eerste deel van deze notitie zullen daarbij de leidraad vormen.

Overzicht Uitgaven **Humanitaire Hulp** (in miljoenen NLG)

Jaar 1999

Land	Multilateraal	NGOs	Totaal
Regionaal	1.0	–	1.0
Burundi	5.0	2.4	7.4
DRC	8.0	1.6	9.6
Rwanda	5.0	2.5*	7.5
Uganda	2.0	–	2.0

* hiervan is ruim 1 miljoen ten goede gekomen aan het Ambassadefonds

Jaar 2000

Land	Multilateraal	NGOs	Totaal
Regionaal	2.5	–	2.5
Burundi	6.8	2.4	9.2
DRC	7.0	3.6	10.6
Rwanda	–	4.5	4.5
Uganda	–	–	–

Overzicht Uitgaven **Vredesopbouw en Goedbestuur** (in miljoenen NLG)

Jaar 1999

Land	Multilateraal	NGOs	Overheid Lokaal	Totaal
Regionaal	–	–	–	–
Burundi	0.5	0.3	–	0.8
DRC	–	–	–	–
Rwanda	–	1.6	0.1	1.7
Uganda	–	–	–	–

Jaar 2000

Land	Multilateraal	NGOs	Overheid Lokaal	Totaal
Regionaal	–	–	–	–
Burundi	2.9	1.4	–	4.3
DRC	0.5	–	–	0.5
Rwanda	8.5	16.6	17.4	42.5
Uganda	–	–	–	–

Uganda 17+4

Jaar 2001

Totaal 49 miljoen

Vredesopbouw en Goed Bestuur (1.2 miljoen), Milieu (5 miljoen), Sociale ontwikkeling (2.4 miljoen), VenO (0.1 miljoen), Onderwijs (24 miljoen), Econ. En Werkg. (16 miljoen)