

Vergaderjaar 2013–2014

29 237

Afrika-beleid

Nr. 160

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2014

Graag bied ik u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, hierbij de reactie aan op het verzoek van de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 17 april 2014 inzake ontwikkelingen in Burundi.

Dit verzoek komt op een moment van toenemende spanningen in Burundi en groeiende zorgen daarover bij internationale partners. Vooral berichten over het gebruikte geweld op 8 maart en de vermeende bewapening van jeugdgroeperingen als de *Imbonerakure* baren zorgen. Deze berichten hebben er toe geleid dat de VN Veiligheidsraad is geïnformeerd. De zorgen worden onder de aandacht van de Burundese overheid gebracht, die de ernst van de situatie echter nog onvoldoende erkent.

Ook het kabinet maakt zich zorgen over de situatie. Beperking van de politieke ruimte en toenemend geweld zijn niet alleen zorgelijk vanuit mensenrechtenperspectief maar ook vanwege het risico dat etnische tegenstellingen weer kunnen oplaaien. In de kern zijn de huidige problemen in Burundi niet van etnische aard. Het risico van oplaaiende etnische tegenstellingen neemt toe als de oppositie steeds minder ruimte krijgt om vreedzaam politiek te bedrijven en als er getornd wordt aan de afspraken in het Akkoord van Arusha. Het is van belang dat de huidige autoriteiten zich er van bewust worden dat doorgaan op de ingeslagen weg gevaarlijke consequenties kan hebben voor de stabiliteit van Burundi. Om deze boodschap over te brengen is engagement en dialoog noodzakelijk. Nederland zal, als partnerland en grootste donator in de Burundese veiligheids- en rechtsorde sector, de situatie intensief monitoren en de Burundese autoriteiten blijven aanspreken op hun verplichting om mensenrechten te respecteren en de politieke ruimte te garanderen. Samen met andere internationale partners assisteert Nederland Burundi op weg naar open, eerlijke en vreedzame verkiezingen in 2015.

Van burgeroorlog naar post-conflict

Het kabinet wil benadrukken dat Burundi een jonge, fragiele democratie is. Het land kende sinds de onafhankelijkheid in 1962 vele interne conflicten, als gevolg van etnische tegenstellingen tussen de Hutu meerderheid (85%) en de Tutsi minderheid (14%). In 1972 en 1993 vonden massale bloedbaden plaats die door de VN als genocide werden gekwalificeerd. De moord in 1993 op de eerste democratisch gekozen en eerste Hutu president, Melchior Ndadaye, stortte het land in een jarenlange burgeroorlog. In 2000 ondertekenden veel van de strijdende partijen het Akkoord van Arusha. Vrede werd het pas in 2008 toen ook de laatste gewapende groepering zich neerlegde bij het akkoord.

De kern van het Akkoord van Arusha is een complex maar effectief stelsel van etnische machtsverdeling, dat voorkomt dat de meerderheid over de minderheid kan heenlopen. Het akkoord is in de Burundese grondwet verankerd. De politieke partij *Conseil National Pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD) van de huidige president Pierre Nkurunziza nam niet deel aan de Arusha besprekingen, maar committeerde zich in 2003 wel aan dit akkoord door een staakt-het-vuren af te sluiten met de overgangsregering. Nkurunziza werd in 2005 door de leden van het parlement verkozen tot president. In juni 2010 won hij, in een volksstemming, opnieuw de presidentiële verkiezingen, die echter door de oppositie werden geboycot vanwege vermeende fraude. Grondwettelijk is de presidentiële macht in Burundi beperkt tot twee termijnen.

De afgelopen jaren was sprake van toenemende stabiliteit en vermindering van etnische spanningen in Burundi. Aloude etnische tegenstellingen leken te vervagen en politieke leiders keerden terug uit ballingschap. In maart 2013 maakten de Burundese politieke partijen afspraken over het tijdspad tot de verkiezingen in 2015 (de zogenaamde *feuille de route*) en werd een inclusieve politieke dialoog gestart met relevante spelers. Ook namen de autoriteiten voorzichtige stappen richting een meer inclusieve maatschappij, verbetering van mensenrechten en een verbeterd investeringsklimaat. In vergelijking met buurland Rwanda heeft Burundi een levendig maatschappelijk middenveld en een relatief vrije pers.

Toenemende spanningen, incidenten en geweld

In aanloop naar de verkiezingen in 2015 nemen de spanningen in Burundi echter toe. De CNDD-FDD lijkt geen genoegen te nemen met een (te verwachten) ruime verkiezingsoverwinning en probeert controle over het staatsapparaat te versterken, ten koste van politieke diversiteit. Dit heeft sociale onrust en een hogere kans op toename van gewelddadige incidenten als gevolg.

De huidige machthebbers trachten wetswijzigingen door te voeren die de eigen positie versterken en de ruimte voor oppositie verkleinen. Zo is in juni 2013 een restrictieve perswet door president Nkurunziza bekrachtigd en is een landwet aangenomen in het voordeel van de achterban van de regeringspartij. Een nieuwe wet op openbare bijeenkomsten wordt restrictief en willekeurig toegepast. Tevens is een restrictieve wet op niet-gouvernementele organisaties in voorbereiding. Ook heeft de regering (tot nu toe tevergeefs) geprobeerd een grondwetswijziging door te voeren waarmee een derde presidentiële termijn voor president Nkurunziza mogelijk wordt.

Verder bemoeilijkt de regering van de heersende CNDD-FDD op verschillende manieren het functioneren van andere politieke partijen, bijvoorbeeld door manifestaties te verbieden. Dit kan gemakkelijk leiden tot escalatie als de partij zich vervolgens niet neerlegt bij het verbod. Een voorbeeld hiervan is het politiegeweld op 8 maart tijdens een verboden manifestatie van oppositiepartij MSD. De partij is vervolgens drie maanden geschorst en 21 leden zijn via een snelrechtprocedure veroordeeld tot levenslang. Als dergelijke belemmeringen van politieke partijen doorzetten, zal het politieke klimaat verder verharden met een reële kans dat buitengesloten groeperingen de verkiezingen zullen boycotten en wellicht naar andere middelen zullen grijpen.

Tot slot zijn er aanhoudende, geloofwaardige berichten dat de jeugdbeweging van de CNDD-FDD (de zgn. *Imbonerakure*) intimiderend optreedt en daarmee de toch al beperkte speelruimte verder inperkt. Er circuleren veel kleine wapens in Burundi die ook in handen lijken te vallen van dergelijke jeugdbewegingen. VN Hoge Commissaris voor mensenrechten Pillay sprak in maart 2014 over minstens 19 gewelddadige incidenten door de *Imbonerakure* sinds het begin van dit jaar. In april lekte een intern VN bericht van het *Bureau des Nations Unies au Burundi* (BNUB) uit met aantijgingen over verstrekking van wapens aan de *Imbonerakure*. De Burundese overheid ontkent de aantijgingen. Het rapport zou de goede naam van Burundi aantasten en de stabiliteit in gevaar brengen. Dit leidde tot verklaring *persona non grata* voor VN Chef Veiligheid in Burundi. De VN Veiligheidsraad wordt naar aanleiding van deze ontwikkelingen regelmatig over Burundi geïnformeerd.

Tijdens het bezoek van president Nkurunziza aan Nederland eind maart hebben de Minister van Buitenlandse Zaken en ik onze zorgen over de *Imbonerakure* en andere ontwikkelingen benadrukt.

Inzet Nederland

Burundi is een van de 15 landen waarmee Nederland een structurele hulprelatie heeft. Na initiële focus op hervorming van de veiligheidssector financiert Nederland nu via verschillende organisaties ook programma's op het gebied van voedselzekerheid en seksuele gezondheid en reproductieve rechten. De geplande uitgaven voor de periode 2014–2017 bedragen ruim € 100 mln. De ambassade in Bujumbura onderzoekt daarnaast de mogelijkheden om in EU-verband bij te dragen aan de monitoring van de verkiezingen.

De Nederlandse programma's hebben als oogmerk het bijdragen aan ontwikkeling, vrede en stabiliteit in Burundi. Hoewel de resultaten tot nu toe positief zijn, kunnen de huidige spanningen mogelijk een risico vormen voor de verdere implementatie van deze programma's. Ook zijn er duidelijke randvoorwaarden gesteld aan de hulp die Nederland biedt in de veiligheidssector, zoals het respect voor democratische principes, het respecteren van mensenrechten door politie en leger en behoud van vrijheid van meningsuiting en ruimte voor oppositie. Het kabinet brengt dit nadrukkelijk onder de aandacht van de Burundese overheid.

Zoals gezegd is het kabinet van mening dat een sanctionerende benadering ten opzichte van Burundi op dit moment niet opportuun is. Dit is ook de mening van de VN vertegenwoordiger ter plaatse en van internationale partners. Een isolement zou de huidige spanningen mogelijk verder doen toenemen en de negatieve trend verder versterken. Wel waarschuwt Nederland in een open, maar kritische politieke dialoog met de autoriteiten dat verdere escalatie van de huidige situatie niet

zonder gevolgen zal zijn, in de eerste plaats voor Burundi zelf, maar mogelijk ook voor de hulprelatie van Burundi met internationale partners.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen