

Vergaderjaar 2012–2013

29 237

Afrika-beleid

Nr. 148

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2013

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op het verzoek van de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 18 maart 2013 met kenmerk 2013A01158 inzake de regionale visie op de Grote Merenregio, mede naar aanleiding van het verslag van het bezoek van minister Ploumen aan de Grote Merenregio (Kamerstuk 29 237, nr. 147).

Sinds het bezoek van minister Ploumen aan de regio van begin februari is de situatie in de oostelijke Democratische Republiek Congo (DRC) ongewijzigd gespannen gebleven. Momenteel is er geen hernieuwd geweld van M23, maar gewelddadige milities als Raia Mutomboki, FDLR en diverse Mai Mai-groeperingen blijven het gebied teisteren. Ook is er een zorgwekkende toename van onlusten in andere delen van het land, met name in de grondstofrijke provincie Katanga.

Op internationaal vlak vonden enige positieve ontwikkelingen plaats. Allereerst is er op 24 februari in Addis Abeba een Raamwerkovereenkomst voor Vrede en Veiligheid in de DRC en de Grote Meren ondertekend. De VN-Veiligheidsraadresolutie over het vernieuwde mandaat van MONUSCO biedt verdere kansen voor invulling van het akkoord. De overgave van Bosco Ntaganda aan het Internationaal Strafhof en de afsplitsing van zijn factie van M23, geeft mogelijk een nieuwe impuls aan de onderhandelingen tussen de DRC en M23.

De aanhoudende onrust in de oostelijke DRC heeft invloed op de stabiliteit van de gehele Grote Merenregio. Dit gebied wordt nu al decennia geteisterd door steeds weer oploeiende conflicten, waarbij meerdere landen betrokken zijn. Het proces naar stabiliteit vereist een serieuze inspanning van landen in de regio, met name van de DRC. Daarbij heeft het de steun nodig van de internationale gemeenschap.

Regionale visie

Zonder de achterliggende oorzaken van de huidige problemen van de Grote Merenregio in detail te willen beschrijven, achten wij het van belang om een aantal factoren te benoemen.

De etnische spanningen in de regio vinden deels hun oorsprong in het koloniale verleden. Preferentiële behandeling van bepaalde bevolkingsgroepen verscherpte reeds bestaande tegenstellingen in Rwanda en Burundi. Door het bevorderen van arbeidsmigratie uit Rwanda naar het dunbevolkte oosten van de Congo ontstond ook daar een voedingsbodem voor latere conflicten over landbezit en machtsdeling. De precare situatie van de Rwandofone bevolking in de DRC raakte nog verder uit balans na de Rwandese genocide van 1994. Deze veroorzaakte meer instabiliteit door een grote stroom vluchtelingen, inclusief genocidairs, naar de oostelijke DRC. Hierop volgden de eerste Congolese oorlog (1996–1997), die Mobutu verdreef en Kabila aan de macht bracht, en de tweede Congolese oorlog (1998–2003) waar acht landen en twintig gewapende groepen bij betrokken waren en miljoenen mensen het leven kostte.

De Congolese staat is in de loop der jaren eerst onder Mobutu, later onder Kabila en diens zoon steeds verder in verval geraakt en heeft geen einde kunnen maken aan conflicten. Het zwakke bestuur van de DRC en een incompetent leger hebben veeleer bijgedragen aan het ontstaan van nieuwe lokale conflicten, waarbij etniciteit werd geïnstrumentaliseerd voor politieke doeleinden.

De rijkdom aan bodemschatten in het vruchtbare Grote Merengebied maakt de extreme armoede van het merendeel de bevolking des te schrijnender. Armoede, gebrek aan werkgelegenheid en toegang tot grondstoffen dragen daarnaast bij aan het voortduren van het conflict.

Het is duidelijk dat dit complex aan oorzaken voor instabiliteit zich niet makkelijk laat oplossen. Om duurzame vrede en veiligheid te bereiken moet inzet van de internationale gemeenschap gericht zijn op een aantal factoren:

- 1) het vergroten van de veiligheid van burgers, met daarbij specifieke aandacht voor mensenrechten;
- 2) het aangaan van een politieke dialoog met landen in de regio om hen aan te sporen noodzakelijke bestuurlijke maatregelen te nemen;
- 3) een omgeving te creëren die vatbaar is voor vrede en stabiliteit door te helpen bij wederopbouw en ontwikkeling.

Nederland draagt hier op bescheiden wijze aan bij door in te zetten op terreinen waar wij door onze ervaring een meerwaarde hebben.

Hoewel het zwaartepunt van het conflict in de oostelijke DRC ligt, toont het verleden aan dat de problemen grensoverschrijdend zijn. Zoals ook beschreven in de beleidsnota Wat De Wereld Verdient houden problemen van veiligheid en milieu zich niet aan landsgrenzen. Kansen als handel en infrastructuur evenmin. Daarom kiest Nederland voor een geïntegreerde regionale benadering in de Grote Meren. Dat houdt in dat we niet alleen inzetten op bilaterale hulpprogramma's, maar ook investeren in regionale oplossingen voor regionale problemen. Deze processen versterken elkaar. Aangezien stabiliteit in de bredere regio niet gegarandeerd kan worden zonder stabiliteit in de oostelijke DRC, richt een deel van het regionale programma zich specifiek op dit gebied. Tegelijkertijd is samenwerking tussen de landen in de regio onontbeerlijk om tot stabiliteit en ontwikkeling te kunnen komen. Het regionale programma richt zich daarom ook

op de aanpak van grensoverschrijdende problemen als armoede en bevordert regionale samenwerking.

Burundi, de DRC en in mindere mate Rwanda horen bij de allerarmste landen ter wereld met de grootste onzekerheid over toegang tot voedsel. Deze extreme armoede is een van de factoren die het conflict blijven voeden. Daarom is armoedebestrijding in de landen van de regio een belangrijk doel. Bilaterale programma's dragen bij aan welvaart en stabiliteit van partnerlanden en van de regio als geheel.

De volatiliteit van de situatie vereist een conflictsensitieve aanpak. Dit houdt in dat we oog hebben voor de verschillende dimensies van conflictpreventie, alert blijven op actuele ontwikkelingen en waar nodig bereid moeten zijn om bij te sturen. Ambassades in de regio spelen daarbij een cruciale rol.

Concrete Nederlandse inzet

Politiek

Nederland streeft naar een gecoördineerde inzet van de internationale gemeenschap voor een evenwichtige benadering van het conflict, waarbij de politieke dialoog zowel met de DRC als met buurland Rwanda wordt aangegaan. De Raamwerkovereenkomst over Vrede, Veiligheid en Samenwerking van afgelopen februari moet hierin voor alle partners leidend zijn. Het kabinet draagt zijn beleidsvisie op de problematiek in de Grote Merenregio in de eerste plaats uit in internationale gremia als de EU, de *International Contact Group on the Great Lakes Region* – een brede groep donoren waarbinnen Nederland als betrokken donor in de regio een belangrijke stem heeft- en de VN. Zo heeft Nederland tijdens het recente bezoek van de SGVN aan Den Haag zijn waardering uitgesproken voor de rol van de VN bij het tot stand brengen van de Raamwerkovereenkomst. Daarbij werd ook gewezen op het belang van een evenwichtige benadering.

Ook in de bilaterale contacten met landen in de regio voert Nederland een kritische politieke dialoog. Zo spoort Nederland Rwanda aan om een constructieve rol te spelen bij het bevorderen van de regionale stabiliteit en om zich te onthouden van steun aan rebelligroeperingen in de DRC. Tegelijkertijd spreken wij de DRC aan op zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de veiligheid van de burgerbevolking in oostelijk Congo.

Omdat de regio een lange geschiedenis van strijd kent, is een bemiddelende rol weggelegd voor de Verenigde Naties. De Raamwerkovereenkomst over Vrede, Veiligheid en Samenwerking in de DRC en de Grote Meren tussen de landen in de regio, die eind februari onder auspiciën van de VN in Addis Abeba werd gesloten, is een positieve ontwikkeling. De waarde van deze overeenkomst zal afhangen van de uitvoering. Positief is in ieder geval dat alle relevante landen in de regio zich verbonden hebben aan dit akkoord.

Nederland verwelkomt de benoeming van Mary Robinson als speciaal gezant van de Secretaris-Generaal van de VN voor de Grote Merenregio. Als ervaren internationaal leider zal zij het stabilisatieproces een impuls kunnen geven en erop toezien dat partijen zich houden aan gemaakte afspraken. Deze afspraken zullen in de komende periode moeten worden geconcretiseerd en vervolgens geïmplementeerd. Hiertoe vormt de onlangs aangenomen VN-Veiligheidsraadsresolutie 2098 over de verlenging van het MONUSCO-mandaat een belangrijke ondersteuning.

Allereerst moet de DRC voortgang maken met noodzakelijke hervormingen op het gebied van bestuur en het veiligheidsapparaat. Het Congolese leger, de FARDC, moet politieke aansturing respecteren, meer discipline aan de dag leggen en terughoudend optreden met geweld om de veiligheid van burgers te garanderen. Excessen en mensenrechtenschendingen door militairen zijn onaanvaardbaar. Decentralisatie van bestuurlijke verantwoordelijkheden naar de provincies kan bijdragen aan het gezag en legitimiteit van de overheid en herstel van vertrouwen in de centrale regering. Ook is hiervoor een inclusiever politiek proces nodig. Dit proces van brede hervormingen in een omvangrijke, deels ontregelde, samenleving is een uitdagende taak. De steun van de internationale gemeenschap kan echter niet vrijblijvend zijn: bij uitblijven van voortgang moet de DRC zich hierover verantwoorden.

Ook de landen in de regio committeren zich met het akkoord aan stabiliteit in de regio. Hiervoor is het noodzakelijk dat buurlanden van de DRC zich onthouden van inmenging in oostelijk Congo en samenwerken bij het vinden van regionale oplossingen voor een stabiel grensgebied.

Hulp

Met het regionale ontwikkelingsprogramma voor de Grote Meren dat vanuit de ambassade in Kigali wordt beheerd, stimuleert Nederland regionale samenwerking in het gebruik van gemeenschappelijke bronnen. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van energievoorzieningen als waterkrachtcentrales aan de grensrivier Rusizi en het behoud van ecologisch erfgoed door gemeenschappelijk beheer van regionale parken. De goede samenwerking die op lokaal niveau bestaat kan mogelijk als voorbeeld dienen voor samenwerking op overige gebieden. Daarnaast richt het regionale programma zich op regionale voedselzekerheidsprogramma's en grensoverschrijdende infrastructuurprojecten.

Ook Nederlandse maatschappelijke organisaties leveren een omvangrijke bijdrage aan armoedebestrijding, wederopbouw en conflictpreventie in de regio. Zo werkt de ICCO Alliantie onder het medefinancieringsprogramma (MFS II) aan economische ontwikkeling in de regio en draagt de Alliantie Communities of Change bij aan conflicttransformatie door het instellen vredescommissies, die lokale gemeenschappen weerbaarder maken tegen geweld. Vanuit het wederopbouwfonds dragen de programma's van onder meer ZOA en Oxfam Novib samen met lokale organisaties bij aan kleinschalige vredesopbouwprojecten.

Met de bilaterale hulpprogramma's vanuit de ambassades in Burundi, Uganda en Rwanda zijn belangrijke resultaten bereikt op het gebied van armoedebestrijding en het bevorderen van een effectief bestuur. Nederland heeft door zijn kritisch-constructieve houding een goede reputatie opgebouwd als betrouwbaar partner, die bijdraagt aan het behalen van ontwikkelingsdoeleinden en niet wegloopt voor het benoemen van problemen.

De regering heeft vorig jaar de besluitvorming over sectorale begrotingssteun aan Rwanda aangehouden, naar aanleiding van een rapport van de VN-*Group of Experts*, waarin staat dat Rwanda de rebelligroepering M23 heeft gesteund. Als gevolg van het amendement op de begroting over 2013 van uw Kamer (kst-33400-V-87), zal geen sectorale begrotingssteun voor Justitie aan Rwanda worden uitgekeerd. Wel zullen, conform de wens van uw Kamer (kst-33400-V-90), additionele middelen beschikbaar komen voor het maatschappelijk middenveld. Overige donoren als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben hun begrotingssteun omgevormd tot steun

aan projecten en programma's. Het is positief dat Rwanda zich de laatste maanden constructief opstelde en zo bijdroeg aan het tot stand komen van de Raamwerkovereenkomst. Er zijn momenteel geen aanwijzingen dat dat land nog steun biedt aan rebellengroeperingen in de oostelijke DRC. Ook was de snelle overdracht van Bosco Ntaganda aan het Internationaal Strafhof, enkele dagen nadat deze zich had gemeld bij de Amerikaanse ambassade in Kigali, niet mogelijk geweest zonder actieve Rwandese medewerking. Omdat Rwanda onderdeel is van de oplossing, is het van belang om dat land niet verder te isoleren. Daarom wordt steun van multilaterale donoren als de EU en Wereldbank die bestemd is voor sociale sectoren niet langer aangehouden. Dat gebeurt echter niet zonder het afgeven van een duidelijke politieke boodschap: van Rwanda wordt verwacht dat het zich constructief blijft opstellen in de regionale vredesdialoog en er kan geen sprake zijn van steun aan rebellengroepen.

Handel

Ook de economische samenwerking en het bevorderen van regionale handel tussen deze landen is van groot belang voor duurzame stabiliteit in het grensgebied; dit creëert werkgelegenheid en wederzijdse afhankelijkheid. In de huidige situatie is er nog veel informele handel. Dit geeft ook ruimte aan illegale handel in grondstoffen, hetgeen op zijn beurt al bestaande conflicten voedt en in stand houdt. Het tegengaan van illegale handel in grondstoffen maakt daarom een belangrijk deel uit van het beleid voor de Grote Merenregio. Dit doet het kabinet door het stimuleren van transparantie en accountability van overheden op gebied van grondstoffen, en naleving van *due diligence* door bedrijven. In specifieke programma's, zoals het *conflict-free tin initiative* werken we samen met internationaal opererende bedrijven. Zo vond onlangs een missie plaats i.s.m. Philips, Motorola en andere bedrijven in de tinketen naar Zuid Kivu om een internationale markt te creëren voor conflict-vrije tin uit oostelijk Congo.

Het Nederlandse bedrijfsleven levert zijn bijdrage aan economische groei door investeringen in deze landen. Door middel van handelsmissies en door contextspecifieke inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium probeert Nederland deze investeringen te bevorderen. Waar kansen liggen proberen we toegang tot deze markten te vergroten. Zo organiseerde de Nederlandse ambassade in Kinshasa in 2012 een handelsmissie, waarbij het Nederlandse bedrijfsleven in contact is gebracht met geschikte counterparts op het gebied van scheepsbouw, de vleesverwerkende industrie, constructie, agribusiness en projectontwikkeling. Vanwege de grote belangstelling van Nederlandse bedrijven zal de ambassade binnenkort nog een dergelijke missie organiseren. Ook de overige ambassades in het gebied ondersteunen handelsmissies.

Veiligheid van burgers

In de VNVR-resolutie worden tevens de contouren geschetst voor het vernieuwde mandaat van MONUSCO. Een nieuw element voor vredesmissies is de internationale interventiebrigade, samengesteld uit Afrikaanse troepen. De interventiebrigade zal MONUSCO versterken en kan met behulp van een offensiever mandaat geweld van milities effectiever bestrijden. Dit is gezien de complexiteit van het conflict en de ontoereikende capaciteit van Congolese troepen een belangrijke stap. Wel is het van essentieel belang dat de taken van deze interventiebrigade op den duur op een effectieve manier worden overgedragen aan de FARDC en dat voldoende aandacht wordt besteed aan de verdere stabilisatie van gebieden waar milities zijn ontwapend of verdreven.

Hoewel Nederland geen lid van de Veiligheidsraad is, oefent ons land als donor invloed uit op de vormgeving van MONUSCO. Zo is Nederland van mening dat de belangrijkste taak voor MONUSCO het beschermen van burgers blijft. Daarnaast is een grotere rol van de VN-macht weggelegd bij het coördineren van inspanningen op het gebied van Security Sector Reform (SSR) en bij de implementatie van de geïntegreerde stabilisatiestrategie voor de oostelijke DRC (ISSSS), waarbij meer aandacht moet komen voor de vreedzame terugkeer van vluchtelingen, *community based approaches* en de rol van het maatschappelijk middenveld. Nederland levert een aanzienlijke bijdrage aan deze stabilisatiestrategie, die bestemd is voor projecten die zich richten op lokale verzoening, terugkeer- en landproblematiek. Tevens levert Nederland momenteel twee civiele experts aan MONUSCO. Nederland is bereid om hiernaast aanvullende expertise op het gebied van de geïntegreerde (3D) benadering beschikbaar te stellen.

Humanitair

Aangezien de humanitaire situatie in de oostelijke DRC schrijnend is, blijft humanitaire hulp aan deze regio een prioriteit. De veiligheid van vrouwen is nog altijd ernstig in gevaar en verdient hierbij bijzondere aandacht. Dit werd tijdens het bezoek van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan het vluchtelingenkamp Mugunga III bij Goma nogmaals onderstreept door de vrouwen in het kamp, die dagelijks gevaar lopen bij het sprokkelen van hout in het nabijgelegen Virungapark. Naar aanleiding van het bezoek is de Nederlandse ambassade met betrokken partijen in gesprek over mogelijke oplossingen om de veiligheid van deze vrouwen te vergroten, zoals de inzet van parkwachters om de vrouwen te begeleiden en beschermen.

Gender en 1325

De strijd tegen seksueel geweld tegen vrouwen is een belangrijk onderdeel van de Nederlandse inzet in de DRC. Naast de broodnodige medische en psychologische hulp gebeurt dat ook via empowermentprogramma's voor vrouwen, bestaande uit juridische ondersteuning, het bevorderen van onderlinge economische en psychosociale ondersteuning. Ook onder het *Funding Leadership and Opportunities for Women* (FLOW) programma is een tiental organisaties actief in de regio, onder meer om voorvechters van vrouwenrechten te ondersteunen in de strijd tegen geweld en discriminatie van vrouwen.

Nederland ondersteunt ook de politieke participatie van vrouwen door steun aan vrouwenorganisaties die opkomen voor de rechten van vrouwen in conflict en wederopbouw. Zo steunt Nederland binnen het kader van het Nationaal Actieplan 1325 een programma in de DRC om potentiële vrouwelijke politici te trainen en te begeleiden. Tevens worden mediacampagnes ingezet om het draagvlak onder de bevolking voor de bijdrage van vrouwen aan de politiek te vergroten. Ook in Burundi worden radio en film ingezet om een breed publiek te interesseren in politieke rollen van vrouwen. Tevens wordt er gewerkt aan de bevordering van deelname van vrouwen aan de verkiezingen van 2015. Daarnaast werkt Nederland met de Burundese overheid aan maatregelen om resolutie 1325 binnen de veiligheidssector te verankeren.

Mensenrechten

Steun aan mensenrechtenverdedigers blijft een belangrijk aandachtspunt in het beleid voor de oostelijke DRC. Individuen als dokter Denis Mukwege en Justine Masika zetten zich met gevaar voor eigen leven in voor een

menswaardig bestaan voor inwoners van de DRC. In contacten met de Congolese overheid dringt Nederland aan op betere bescherming van alle mensenrechtenverdedigers. Ook in overige landen in de regio stelt Nederland regelmatig gevoelige kwesties aan de kaak. Dat gaat bijvoorbeeld om vervolging van LHTB's in Uganda, de beperking van politieke ruimte in Rwanda en buitengerechtelijke executies in Burundi. Onze ambassades spelen daarbij een cruciale rol, door de situatie ter plekke nauwgezet te monitoren en bij lokale autoriteiten aandacht te vragen voor misstanden.

Tegengaan van straffeloosheid

Nederland blijft zich actief inzetten om uitlevering van verdachten van internationale misdrijven mogelijk te maken. Het is positief dat er bij de overdracht van ICC-verdachte Bosco Ntaganda constructief is samengewerkt tussen het ICC, Nederland en de niet statenpartijen VS en Rwanda. Daarnaast ondersteunt Nederland initiatieven om de juridische sector in de Grote Merenregio te versterken.

Concluderend

Met de ondertekening van de Raamwerkovereenkomst voor Vrede, Veiligheid en Samenwerking in de Grote Meren en de aanstelling van een speciaal gezant van de SGVN voor de regio heeft het stabilisatieproces nieuw momentum gekregen. De crisis in de Grote Merenregio is hiermee hoger op de internationale agenda gekomen. De betrokken landen lijken nu te willen werken aan een oplossing. Er is een rol weggelegd voor de internationale gemeenschap om het proces naar duurzame stabiliteit zo goed mogelijk te begeleiden. Nederland kan door zijn langdurige ervaring en betrokkenheid bij de regio een bescheiden, maar relevante rol spelen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

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