

Vergaderjaar 2012–2013

**29 237**

**Afrika-beleid**

**Nr. 147**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2013

Hieronder volgt het verslag van mijn reis naar de Democratische Republiek Congo (DRC), Rwanda en Burundi van 4 tot 7 februari 2013. Tijdens deze reis stelde ik mij op de hoogte van de conflicten in de regio, de humanitaire situatie, de mensenrechtensituatie, economische ontwikkelingen en de positie van de Nederlandse hulp en handel hierin.

*Algemeen*

Het fragiele staakt-het-vuren tussen de het Congolese regeringsleger FARDC en de rebellenbeweging M23 in het oosten van het land is beter dan oorlog, maar er moet meer gebeuren om oplaaiend geweld te voorkomen en duurzame vrede te bereiken. De negatieve geweldsspiraal in oostelijk Congo is bijzonder complex: verschillende milities, waaronder M23, terroriseren de bevolking door tekortschietend centraal gezag, naast crimineel optreden van elementen van regeringsleger FARDC.

De opstand van M23 is een symptoom van de desintegratie van het gezag in de DRC. Andere symptomen zijn de wildgroei aan milities en een brede proliferatie van burgergeweld, met verkrachtingen, moorden, angst en intimidatie, vluchtelingenstromen en chronische onderontwikkeling tot gevolg. De situatie in oostelijk Congo is zorgwekkend, omdat deze desintegratie voortschrijdt indien een vorm van gezag niet wordt hersteld. Een dergelijke desintegratie van oostelijk DRC zou de regio en de internationale gemeenschap op termijn meer kosten, zowel mensenlevens als financieel, dan een structurele en duurzame oplossing ervan.

De straffeloosheid van seksueel geweld en mensenrechtenschendingen is in oostelijk DRC diepgeworteld. Om symptoombestrijding tegen te gaan moeten de oorzaken van het geweld worden aangepakt. De DRC en Rwanda zijn als buurlanden beide verantwoordelijk voor stabilisatie en vrede in de regio. Beide landen hebben daar ook economisch belang bij. Waar de DRC meer greep moet krijgen op zijn leger en staatsapparaat en

deze zodanig moet hervormen dat ze daadwerkelijk orde en gezag kan afdwingen, moet Rwanda zich ondubbelzinnig onthouden van steun aan M23. Een kritische dialoog met Rwanda, die niet ten koste gaat van de bevolking, is op zijn plaats. Tegelijkertijd zal de internationale gemeenschap meer politieke wil aan de dag moeten leggen om de VN-vredesmissie MONUSCO tanden te geven en de crisis in de Grote Meren te bezweren. Rwanda economisch destabiliseren is niet de oplossing, maar juist een versterking van de instabiliteit in de regio. Verschillende donoren overwegen daarom algemene begrotingssteun van multilaterale instellingen te laten herprogrammeren naar sociale sectoren, opdat de armen in Rwanda niet het slachtoffer worden van een terugval aan overheidsinkomsten.

## **1. DRC**

Verschillende gesprekspartners in de DRC wezen op de noodzaak nieuwe modellen te bedenken voor de oplossing van de crisis in oostelijk Congo. Bij het uitblijven van vernieuwende, radicale oplossingen kan volgens de Speciaal Gezant van de Secretaris Generaal voor MONUSCO, Roger Meece, de internationale gemeenschap nog jarenlang betrokken blijven bij herhalingen van zetten zonder zicht op een oplossing: proliferatie van etnische milities, ongedisciplineerde Congolese soldaten, criminele ontginning van delfstoffen, oplaaiende conflicten, interventies door Rwanda, nieuwe ontheemdenstromen en halfslachtige vredesakkoorden. Door vermoeidheid of eenvoudige kosten-batenanalyses bestaat het risico dat donoren zich afkeren van deze aanpak.

Het is de vraag of de huidige relatieve rust in oostelijk Congo, die door onderhandelingen en internationale druk is afgedwongen, duurzaam is. Er is nog geen zicht op een snelle uitkomst van de onderhandelingen tussen de betrokken partijen in Kampala, maar tegelijk zijn er geen recente aanwijzingen voor Rwandese betrokkenheid bij het conflict. Het lijkt erop dat het geweld ieder moment weer kan oplaaien: ik vernam in Goma dat M23 zich niet heeft teruggetrokken tot 20 km van Goma zoals overeengekomen, maar met gewapende eenheden in de Muniga-hooglanden dichterbij de stad heeft postgevat. MONUSCO zegt, bij gebrek aan een offensief mandaat, niet in te kunnen grijpen. Evenmin grijpt het Congolese leger FARDC in, mede om nieuwe escalatie te voorkomen.

Ook andere gewapende bewegingen zijn verantwoordelijk voor de verslechtering van de veiligheidssituatie in oostelijk DRC. De meeste gesprekspartners, ook Congolese, hebben dezelfde analyse: er zijn verschillende gewapende groepen, inclusief de FARDC, die het oosten onveilig maken, vooral sinds najaar 2012. De verschillende etnische groepen hebben in de loop van de tijd zelfverdedigingsgroepen opgericht om aanvallen van de uit Rwandese genocidairs voortgekomen FDLR en de FNL uit Burundi, maar ook van het regeringsleger af te weren. Die groepen zijn een eigen leven gaan leiden en ontsporen in afpersing, illegale grondstoffenwinning, diefstal, verkrachtingen en extreem geweld. Bewegingen als Rai Mutomboki en de verschillende Mai Mai staan bekend om hun wrede, ongedisciplineerde optreden waarmee zij vooral 's nachts de bewoners van kleinere dorpen terroriseren. De Congolese minister van Defensie erkent dat het leger zich misdraagt en ook verantwoordelijk is voor verkrachtingen.

SV SGVN Meece meent dat het huidige MONUSCO de neerwaartse spiraal van geweld niet kan doorbreken, omdat MONUSCO met zijn huidige mandaat een post-conflict model hanteert in een daadwerkelijk conflict. De VN pleit daarom voor een offensiever mandaat voor ten minste een deel van MONUSCO, de benoeming van een Speciaal Gezant

van de SGVN voor de Grote Meren, en integratie van regionale troepen in de VN-vredesmacht.

Inmiddels is er op 24 februari in Addis Abbeba een raamwerkovereenkomst over vrede en veiligheid in de Grote Meren ondertekend door de DRC, Rwanda, Oeganda, Burundi, Tanzania, Kenya, Angola, Zuid-Afrika, Mozambique, Zuid-Sudan, Zambia, Congo-Brazzaville en SGVN Ban Ki-moon. De overeenkomst bevat een schetsmatige routebeschrijving naar duurzame vrede in Grote Merenregio. Dit vergt een inspanningsverplichting van de DRC om hervormingen door te voeren, maar vereist ook inzet van landen in de regio en voortdurende betrokkenheid van de internationale gemeenschap. Het komt er nu op aan het akkoord ook uit te voeren. Tegelijkertijd is overleg in New York gaande over een robuuster mandaat voor MONUSCO om de rebellen in Oost-Congo te kunnen aanpakken. Een aantal Afrikaanse landen wil troepen leveren voor een interventiebrigade die onder de vlag van MONUSCO zal opereren.

In Kinshasa vroeg ik aandacht voor de bescherming van de bekende verloskundig chirurg en mensenrechtenverdediger Denis Mukwege in Bukavu. Ik pleitte ervoor dat de autoriteiten van de DRC hiertoe een verzoek zouden richten aan MONUSCO. Verder vroeg ik aandacht voor de bescherming van ICC-getuigen in de DRC.

In de oostelijke stad Bukavu sprak ik verschillende mensenrechtenverdedigers, onder wie dr. Mukwege, allen moedige en zeer gemotiveerde mensen die de menselijke waardigheid in deze gewelddadige omgeving vooropstellen.

Émélite Tabisha is de eerste vrouw in Zuid-Kivu die is verkozen tot stamhoofd in haar gemeenschap. Zij is medeoprichter van het Fonds des Femmes Congolaises, een netwerk van Congolese vrouwen-ngo's, dat tracht vrouwen een grotere stem en vertegenwoordiging te geven in de structuren voor gewoonterecht, in de Congolese politiek en bij vredesbesprekingen tussen etnische groepen. Met publicaties willen zij stereotypen over vrouwen bestrijden en de traditionele machtsstructuren bewegen tot het codificeren van gewoonterecht, met inachtneming van rechten van vrouwen. Protection International tracht door haar Protection Desk in Bukavu mensenrechtenverdedigers te beschermen via sms-alerts, opleidingen en wederzijdse steun. Verschillende mensenrechtenverdedigers in de regio hebben een soort «twinning» met westerse parlementariërs, waaronder Nederlandse, die voor hen aandacht kunnen vragen als ze worden bedreigd: een inventieve, maar wanhopige manier om levens te redden.

Mukwege schat de huidige kosten van «stabilisatie» in de regio voor de internationale gemeenschap op ruim 2 miljard dollar per jaar. Hij ziet met lede ogen aan hoe ook hij vooral aan symptoombestrijding doet. Daarom pleit hij voor een aanpak van de oorzaak van de crisis: in zijn ogen een oorlog om de grondstoffen in de regio. In die oorlog is verkrachting een tactisch oorlogsdoel. Het enige dat de DRC kan redden is een modern, gedisciplineerd leger dat de orde herstelt. Hiertoe moeten het Congolese maatschappelijk middenveld, de EU en de internationale gemeenschap druk uitoefenen op de DRC, aldus Mukwege.

Niet ver van Bukavu bezocht ik de militaire kazerne van Nyamunyuni, die met Nederlands geld is gerenoveerd. Doordat de ruim 600 soldaten hier met hun gezinnen worden geïnterneerd, en doordat er toezicht is op de betaling van hun salarissen, wordt het risico verkleind dat zij onrust zaaien onder de burgerbevolking.

Er zijn in oostelijk Congo 2,5 miljoen ontheemden. Van hen bevinden 425.000 mensen zich in 31 officiële en 28 spontane kampen. De rest wordt opgevangen door familie en kerken. Ik bezocht het relatief kleine kamp Mugunga III niet ver van Goma. Hier wonen ongeveer 14.000 mensen, veelal vrouwen en kinderen, onder bijzonder moeilijke omstandigheden op de gestolde lava van de vulkaan Nyiragongo. Tijdens een besloten gesprek vertelden de vrouwen over regelmatige verkrachtingen door bandieten en militieleden wanneer zij in het nabijgelegen Virunga natuurpark op zoek gaan naar hout. MONUSCO mag vanwege haar mandaat de parken niet in.

## **2. Rwanda**

Het stabiele Rwanda staat in schril contrast met de DRC. Het land is hard op weg de millenniumdoelen te bereiken, de economische groei bedraagt meer dan 8 procent, het centrale gezag kan leunen op een functionerende institutionele basis en op een gedisciplineerd leger. Dit neemt niet weg dat het Rwandese bewind zorgwekkende schaduwkanten heeft, zoals de inmenging in oostelijk Congo en de beperkte ruimte voor oppositiebewegingen, journalisten en mensenrechtenverdedigers in Rwanda.

Tijdens mijn gesprek met president Paul Kagame wees ik hem op de ernstige Nederlandse zorgen over de veiligheidssituatie in oostelijk Congo. Al zijn de veiligheidszorgen van Rwanda legitiem, steun aan bewegingen als M23 is dat niet. Om donormoeheid tegen te gaan zullen Rwanda, de landen in de regio en de internationale gemeenschap nieuwe inspanningen moeten doen.

Kagame deelde mij mee dat hij Rwanda ziet als deel van de oplossing. Hij gaf aan zich daarvoor in te spannen in internationale fora. Nederland zal deze inspanningen nauwlettend volgen. De economische vooruitzichten van vrede zijn ook voor Rwanda beter dan een voortdurend conflict aan de grens. Het liefst ziet Kagame dat de betrokken landen in de regio, donoren en de internationale gemeenschap met nieuwe analyses en actie komen om de crisis op te lossen. Doorgaan op de huidige manier noemt hij uitzichtloos. Maar het zwaartepunt ligt bij de DRC, die de capaciteit moet mobiliseren om een gedegen bestuur op te bouwen, daadwerkelijke controle uit te oefenen en het eigen leger blijvend te hervormen tot een gedisciplineerde, goed betaalde arm van de overheid die daadwerkelijk gezag uitoefent. Rwanda was bereid hierin zijn verantwoordelijkheid te nemen en positief bij te dragen aan het regionale vredesoverleg. Tegelijkertijd hecht Rwanda aan de samenwerking met internationale partners. Donoren krijgen in Rwanda waar voor hun geld: Rwanda is een betrouwbare ontwikkelingspartner en wil daarop worden afgerekend.

Ik sprak in Kigali ook met mensenrechtenverdedigers, leden van oppositiepartijen en van het maatschappelijk middenveld. Deze geven een somber beeld van de civiele vrijheden in het land. In de praktijk is de democratische ruimte gering, al is onlangs een mediawet aangenomen die het toezicht op de media van de staat verlegt naar een zelfregulerend orgaan. Een positieve ontwikkeling, ook in het licht van de herziening van de wetten inzake ontkenning van de genocide, staatsondermijnende activiteiten en divisionisme: de definities worden daarin aangescherpt en strafmaten naar beneden bijgesteld. Ik heb mijn zorgen over de civiele vrijheden in Rwanda ook geuit in mijn gesprek met de president en met de minister van Justitie. Kagame meende dat democratisering hand in hand moet gaan met armoedebestrijding. Met de genocide als achtergrond is de voorzichtigheid van de Rwandese regering begrijpelijk, maar een versneld loslaten van de controle op de samenleving zou haar geloofwaardigheid versterken.

### 3. Burundi

In Burundi is het stabilisatieproces vergeleken met Rwanda van kortere duur. Het land kwam pas in 2006 uit een slepende burgeroorlog toen de laatste rebellengroepering zich bij de vredesakkoorden van Arusha (2000) aansloot. Sindsdien is het land toenemend stabiel en vreedzaam. De regering, sinds 2005 onder leiding van president Pierre Nkurunziza, en het leger hebben zich erbij neergelegd dat de macht het beste kan worden gedeeld door de beide grote bevolkingsgroepen. De burger- en politieke vrijheden zijn in Burundi ruimer dan in Rwanda. Daar staat tegenover dat een groot deel van de bevolking ondervoed is, dat de economische groei maar nauwelijks tred houdt met de bevolkingstoename en dat de regering zwak is en nog een duidelijke visie moet formuleren voor de toekomst.

Tijdens een gesprek met de ministers van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister van Publieke Veiligheid heb ik mijn zorgen geuit over de beperking van politieke ruimte in Burundi. In de aanloop naar de presidentsverkiezingen in 2015 wil de regering een aantal verontrustende wetten invoeren, gericht op inperking van de vrijheid van de media, van de mogelijkheden tot openbare bijeenkomsten en van de dialoogmogelijkheden voor de (momenteel) buitenparlementaire oppositiepartijen. De politieke ruimte dreigt hierdoor kleiner te worden. Ook het soms gewelddadig optreden van de jeugdbeweging Imbonerakure – afdeling van CNDD-FDD, de politieke partij van de president – is zorgwekkend.

Nederland werkt vanuit de 3D benadering Defense, Diplomacy, Development. Het programma is gericht op veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid, seksuele rechten en reproductieve gezondheidszorg, en de private sector. Ik heb gezien dat het Nederlandse programma in Burundi een verschil maakt. Dankzij het sinds 2009 lopende SSD (Security Sector Development) neemt Nederland in de veiligheidssector een vooraanstaande positie in, waarbij de betrokken Burundese ministeries advies van Nederland overnemen. Door dit programma is voorkomen dat een wet werd aangenomen waardoor de nationale politie per decreet zou kunnen worden aangestuurd, en dus niet langer onder democratisch toezicht zou vallen. Nederland is gevraagd ondersteuning te geven bij de uitwerking van een nieuw wetsvoorstel.

In het meer praktische kader van de Nederlandse 3D benadering bezocht ik o.a. een coöperatie van rijstboeren, een opleidingskamp van Burundese militairen, een politiepost en een verkooppunt van voorbehoedsmiddelen.

De basis van het Burundese leger die ik bezocht, wordt begeleid door het Amerikaanse trainingsprogramma Africa Contingency Operations Training and Assistance ofwel ACOTA. De soldaten die hier worden opgeleid, worden ingezet in de vredesmissie AMISOM in Somalië. Nederlandse militairen trainen hen in militaire vaardigheden en junior leadership maar ook militaire ethiek en mensenrechten, in het kader van een multinationaal Security Sector Development (SSD) programma. Deze training sluit aan bij het SSD-programma dat sinds 2009 en voor 8 jaar loopt. Het richt zich op wederopbouw van politie en leger en het democratische toezicht hierop. Dit programma boekt goede resultaten, waarbij in enkele jaren een vertrouwensband is opgebouwd die Nederland in staat stelt ook onderwerpen zoals mensenrechtenschendingen en ethiek aan de orde te stellen. Mede door dit programma is de perceptie van de bevolking over leger en politie verbeterd, al is verdere verbetering en meer training nog nodig. Het leger trekt zich nu terug in kazernes en beschouwt de interne veiligheid als een zaak van de politie; een welkome ontwikkeling. Defensie, vertegenwoordigd in mijn delegatie door Directeur DOPS, gaf

aan dat dit programma een goede gelegenheid biedt om SSD-kennis binnen Defensie op te bouwen en de geleerde lessen in te zetten in andere landen.

Tenslotte vroeg ik tijdens mijn gesprek met de minister van Buitenlandse Zaken aandacht voor buitengerechtelijke executies door leden van leger of politie. Zoals Nederland eerder samen met andere donoren heeft aangekaart, moeten vier gevallen van buitengerechtelijke executies worden opgehelderd.

#### **4. Bedrijfsleven**

In de DRC sprak ik ondernemers van het Nederlandse bedrijf Vlisco, de transportonderneming Grand Pousseur en Heineken. Allen wezen zij op de grote risico's, maar ook de kansen voor het bedrijfsleven op de groeiende Congolese markt.

In Rwanda bezocht ik een filiaal van de Banque Populaire du Rwanda waar Rabobank een 35 procent aandeel in heeft. Door de steun van Rabo Development hebben veel meer mensen op het platteland toegang tot een bankrekening. Het filiaal heeft toegang tot elektriciteit, met steun van Nederland. Een ander voorbeeld waarbij ontwikkelingssamenwerking en Nederlands bedrijfsleven samenkwamen kwam naar voren tijdens mijn bezoek aan Heineken-dochter Bralirwa in Rwanda. Lange tijd kocht het bedrijf mais in het buitenland, maar het wil nu lokaal inkopen met hulp van het PSI programma.

In Kigali tekende ik voorts een luchtvaartovereenkomst tussen Nederland en Rwanda voor de directe lijnverbinding Amsterdam-Kigali van Air France-KLM.

Illustratief voor de toenemende handelskansen: KLM vliegt over een paar maanden zeven dagen per week op Kigali. Ik ben dan ook voornemens te bezien of een handelsmissie naar Rwanda kan worden georganiseerd.

#### **5. Gesprekspartners**

In de DRC sprak ik onder meer SV SGVN MONUSCO Roger Meece, minister van Defensie Alexandre Luba Ntambo, onderminister van EZ en Handel Jean Paul Nemoyato, oppositieleider Vital Kamerhe, de gouverneurs van Noord- en Zuid-Kivu, en verschillende mensenrechtenverdedigers, onder wie Dr Denis Mukwege en Emérite Tabisha.

In Rwanda ontmoette ik president Paul Kagame, minister van Financiën John Rwangombwa, minister van Justitie Tharcisse Karugarama, minister van Infrastructuur Albert Nsengiumva, verschillende mensenrechten-ngo's en oppositiepartijen en een groot aantal Nederlandse en Rwandese ondernemers.

In Burundi sprak ik minister van Buitenlandse Zaken Laurent Kavakure, minister van Defensie Pontien Gacyabwenge, minister van Publieke Veiligheid Gabriel Nizigama, minister van Landbouw Odette Kayitesi, verschillende Nederlandse officieren bij het ACOTA trainingsprogramma, ngo's, mensenrechtenverdedigers en media.

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