

Vergaderjaar 2008–2009

29 237

Afrika-beleid

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2008

Op 26 en 27 november 2009 bracht ik een bezoek aan Rwanda en de stad Goma in de provincie Noord Kivu van Democratische Republiek Congo (DRC). Aanleiding van de reis was ondermeer de uitnodiging van de Rwandese Minister van financiën, James Musoni, om een openingsrede te houden voor de *Development Partners Meeting*, het jaarlijkse overleg tussen de Rwandese overheid en de in Rwanda actieve donoren. Die uitnodiging had ik al aan het begin van dit jaar aanvaard. Gezien de buitengewoon ernstige situatie in Noord Kivu, in het oosten van de DRC, heb ik dit bezoek aan Kigali afgelegd, gecombineerd met een bezoek aan Goma, de hoofdstad van de provincie Noord Kivu. Daarbij heb ik in het bijzonder aandacht besteed aan de humanitaire hulpverlening, de sociaal-economische stabilisatie in Oost Congo en de politieke en militaire situatie in de regio. In het kader van de RAZEB bent u ingelicht over de posities van de Nederlandse regering ter zake en tevens heb ik de Nederlandse hulpinspanningen besproken en uitgedragen.

Het voornaamste doel van mijn reis was om een eigen beeld te vormen van de situatie in Noord Kivu en van de rol die buurlanden als Rwanda, Burundi, Oeganda en Angola, maar ook de internationale gemeenschap kunnen spelen bij de oplossing van het conflict.

Gesprekspartners

In Goma sprak ik met de vice-gouverneur van de provincie Noord Kivu, Feller Lutaichirwa, met de commandant van de achtste militaire regio (Noord Kivu), generaal Vainqueur Mayala, de plaatsvervangend Speciaal Vertegenwoordiger van de VN in de DRC, Laila Zerrougui, de chef-staf van de «forward force» van MONUC in Oost Congo, kolonel James Cunliffe en vertegenwoordigers van de «internationale facilitatie», die de uitvoering van bestaande vredesakkoorden begeleidt. Ook heb ik mevrouw Justine Masika Bihamba ontmoet, winnares van de Mensenrechtentulp 2008. Tot

slot heb ik het ontheemdenkamp in Kibati bezocht en daar uitgebreid gesproken met ontheemden en de aanwezige hulporganisaties.

In Rwanda heb ik gesproken met Premier Bernard Makuza, de Rwandese ministers van buitenlandse zaken, Rosemary Museminali, en financiën, James Musoni, met de Rwandese speciaal gezant voor de Grote Merenregio, Joseph Mutaboba en met de speciaal gezant van de EU voor de Grote Merenregio, Roeland van de Geer. Ik heb een tweetal projecten bezocht in het kader van de regionale energiesamenwerking, in het gezelschap van de Rwandese en Congolese ministers van energie.

Regionale context

Ik zal hieronder ingaan op mijn bevindingen in Congo en Rwanda en op de beleidsconclusies die ik daaraan verbind. Voor een goed begrip van de situatie en van mogelijke oplossingsrichtingen is het echter van belang het conflict in Oost Congo niet te verengen tot een Congolees-Rwandees probleem. Het conflict is uitermate complex, met vele regionale spelers en partijen, in wisselende allianties, waarvan de belangen vaak onduidelijk zijn. Kern van het probleem is uiteindelijk het nog steeds onvoldoende functioneren van de Congolese staat, het gebrek aan controle over het eigen grondgebied, het vrijwel ontbreken van functionerende instituties en wispelturig politiek leiderschap. Het gevolg is een totaal gedesintegreerde samenleving in het oosten, waarin individuele belangen prevaleren boven het algemeen belang en de bevolking geen actor is maar louter slachtoffer.

Zoals u weet hangen de individuele belangen van de voornaamste spelers in Oost Congo nauw samen met de toegang tot natuurlijke rijkdommen. Het is van belang op te merken dat alle gewapende groepen, maar ook elementen binnen het Congolese leger, direct of indirect (via illegale belastingheffing of protectiegeld) afhankelijk zijn van illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

Hoewel er nog steeds een reële kans op regionalisering van het conflict in Oost Congo bestaat, heeft zich de afgelopen tien jaar een aantal ontwikkelingen voorgedaan die de kans op een vreedzame, politieke oplossing vergroten: sinds 2006 heeft de DRC een democratisch gekozen regering en er is een Stabiliteitspact gesloten tussen de DRC en tien omliggende landen dat een mechanisme biedt om onderlinge geschillen langs diplomatieke weg te beslechten en dat mechanisme is de afgelopen jaren herhaaldelijk ingeroepen. Dat heeft onder andere geleid tot de akkoorden van Nairobi, tussen de DRC en Rwanda. Ook de ambities van Rwanda zijn veranderd, met een sterke focus op economische groei en regionale integratie, door aansluiting bij de Eastern Africa Community. De FDLR is voor Rwanda risicovol maar waarschijnlijk geen strategische bedreiging meer. Tot slot heeft de presentie van MONUC, niettegenstaande alle kritiek op deze vredesmissie, wel degelijk bijgedragen aan het stabiliseren van de situatie, waardoor ruimte ontstond voor vreedzame onderhandelingen. Onderhandelingen en vredesakkoorden op zich zijn niet genoeg om tot duurzame veiligheid en ontwikkeling te komen in Oost Congo, maar ze bieden wel openingen om te werken aan een structurele oplossing en de aanpak van onderliggende oorzaken van het conflict. Dat vergt een lange adem. Om dat proces gaande te houden is constante, eensgezinde druk van de internationale gemeenschap noodzakelijk, evenals ook de constructieve medewerking van de autoriteiten in buurlanden, niet alleen in Rwanda, maar net zozeer in Oeganda, Burundi en Angola.

Ik bezocht het Kibati-kamp, op twee kilometer van de frontlinie tussen het Congolese leger en de CNDP. Dagelijks wordt het kamp geteisterd door plunderende en verkrachtende regeringssoldaten, terwijl op elk moment de CNDP een nieuw offensief zou kunnen beginnen. De VN heeft een deel van de ontheemden verplaatst naar veiliger gebied, vijftien kilometer verderop. Een ander deel is naar huis teruggekeerd. De ontheemden die nu nog in Kibati verblijven, willen er niet weg, omdat ze zich ook elders niet veilig voelen of omdat zij dicht bij hun land willen blijven. Sommige ontheemden verblijven al een jaar in het kamp; zij hebben weinig hoop op verbetering van de situatie. Ik sprak ook met een aantal ontheemden die die dag nog waren gearriveerd: schrijnende verhalen van verscheurde families, geweld en wanhoop.

De verschillende gesprekken in Goma en in het Kibati-ontheemdenkamp gaven een beeld van ernstig falend leiderschap vanuit Kinshasa. De bevolking heeft geen enkel vertrouwen in welke Congolese leider dan ook; alle ogen zijn gericht op de internationale gemeenschap. Tegelijkertijd is duidelijk dat de daadwerkelijke invloed van de internationale gemeenschap op de lokale spelers beperkt is.

Ik heb er in mijn gesprekken op gewezen dat het conflict alleen langs politieke en diplomatieke weg op te lossen is en dat de verantwoordelijkheid daarvoor in eerste instantie bij de Congolese leiders ligt. De internationale gemeenschap dient daarbij ondersteunend te zijn.

Bevindingen Rwanda

Ook in Rwanda heb ik gesproken over de situatie in Noord Kivu en de mogelijke invloed die Rwanda kan uitoefenen op het vredesproces. Ik heb er bij mijn Rwandese gesprekspartners en in mijn toespraak op aangedrongen dat Rwanda al het mogelijke doet om het vredesproces in Oost Congo te ondersteunen en personele, financiële of materiële steun vanuit Rwanda te voorkomen.

Minister Museminali bevestigde nogmaals dat Rwanda geen gewapende groepen in Oost-DRC ondersteunt; Rwanda zal, als regionale partner, constructief meewerken aan de vredesprocessen van Goma en Nairobi. Zij heeft dit ook, mede op mijn verzoek, publiekelijk herhaald. Mijn Rwandese gesprekspartners zeiden dat de regering niet zeker kon zijn dat op het grondgebied van Rwanda door groeperingen gerekruteerd zou worden. Rwanda probeert met radiocampagnes Rwandese FDLR-strijders aan te moedigen terug te keren. Momenteel bevinden zich circa honderdzestig oud-strijders in heroriëntatiekampen in Rwanda; zij vochten niet alleen voor de FDLR, maar ook voor het Congolese leger (FARDC), CNDP of andere groepen in Oost Congo. Allen zijn Rwandese onderdanen, die zich uit loyaliteit maar vaak ook om financiële redenen hadden aangesloten bij een van de strijdende partijen in Oost Congo.

De Rwandese speciaal gezant deed een beroep op Nederland om aan te dringen op een hardere aanpak van het FDLR-leiderschap in Europa. In dat verband heeft de Nederlandse Ambassade de Rwandese regering verzocht om informatie met betrekking tot woon- en verblijfplaats van FDLR-leiders ter beschikking te stellen.

Rwanda: bilaterale ontwikkelingssamenwerking

In mijn key note speech voor de *Development Partners Meeting* heb ik gepleit voor modernisering van ontwikkelingssamenwerking en van de ontwikkelingsrelatie met Rwanda: van ontwikkelingshulp naar partner-

schap. Dat past binnen het Rwandese streven naar donoraafhankelijkheid: *from aid to trade*. Rwanda legt in zijn ontwikkelingsstrategie de nadruk op duurzame economische groei. Rwanda heeft op dat gebied aanzienlijke voortgang geboekt, maar ik heb wel aandacht gevraagd voor het verdelingsaspect van groei en, vooruitkijkend naar Doha, het belang benadrukt van innovatieve financieringsmechanismen, publiek-private partnerschappen en een gezond investeringsklimaat.

Ik heb ook duidelijk gemaakt dat in mijn visie een modern, contractueel partnerschap niet kan zonder transparantie en een open, zakelijke dialoog over resultaten en randvoorwaarden, inclusief goed bestuur en goed nabuurschap. Daarbij heb ik gewezen op de lessen die we in Europa hebben geleerd, en de mogelijkheden die regionale integratie biedt voor het bereiken van duurzame vrede en veiligheid.

In dat zelfde kader van regionale samenwerking bezocht ik de proefboorinstallatie in het Kivu-meer en de Rusizi-II-dam. Opvallend is dat de Rusizi-waterkrachtcentrale al decennia lang ononderbroken energie levert aan Rwanda, Burundi en DRC – oorlog of geen oorlog. Vorig jaar hebben Rwanda en Congo een overeenkomst afgesloten over de gelijke verdeling van de energie die opgewerkt kan worden uit de gasvoorraad onder het Kivu-meer: 350 MW voor elk van beide landen voor de komende vijftig jaar. Het proefboorstation dat ik bezocht produceert sinds een maand daadwerkelijk energie.

Ik werd bij mijn bezoek aan deze projecten vergezeld door zowel de Rwandese als Congolese minister van energie. De Congolese minister is zeer recent aangetreden en had deze gezamenlijke activiteiten niet eerder gezien. Ik heb goede hoop dat het contact tussen beide ministers dat door mijn bezoek tot stand is gebracht, de samenwerking van beide landen op energiegebied zal vergemakkelijken. Die samenwerking kan een belangrijke prikkel zijn voor normalisering van de betrekkingen tussen beide landen. Ontwikkeling in Rwanda zelf maar ook regionaal is een voorwaarde voor vrede en veiligheid in de toekomst. Vandaar dat regionale samenhang op het terrein van energie een belangrijk onderdeel van onze OS-relatie met Rwanda en de DRC is en alom als positief en conflict-dempend wordt gewaardeerd.

Conclusie/Motie Ferrier

De situatie in Oost-DRC blijft uiterst precair. Het tekort aan leiderschap en politieke wil aan Congolese zijde en de grote belangen die individuele spelers hebben bij het voortbestaan van een oorlogseconomie roepen de vraag op of, hoe en door wie effectief bijgedragen kan worden aan het vinden van een vreedzame oplossing. Enigszins hoopgevend is de toeschietelijker opstelling van de Rwandese minister van buitenlandse zaken, in vergelijking met haar uitspraken bij de Nairobi-top op 7 november jl., als het gaat om ondersteuning van de vredesprocessen van Nairobi en Goma. Tegelijkertijd blijf ik een beroep doen om meer te doen om het vredesproces in Oost Congo te bevorderen. Om constructief mee te werken aan de vredesprocessen die het afgelopen jaar in gang zijn gezet. Eenzelfde boodschap moet afgegeven worden aan andere buurlanden, en aan de Congolese regering zelf.

Ook de internationale gemeenschap kan meer doen om het vredesproces tot een goed einde te brengen: de effectiviteit en slagkracht van MONUC versterken, voorkomen dat illegale grondstoffen op de Europese markt belanden en actiever optreden tegen steun vanuit Europa aan gewapende groepen in Oost-DRC.

De motie Ferrier verzocht mij om na mijn reis naar de regio de Kamer te informeren over mijn bevindingen en de beleidsvoornemens die ik daaraan heb verbonden. Tijdens mijn bezoek zijn geen harde bewijzen gevonden voor directe Rwandese steun aan gewapende groepen in de

DRC. Niettemin heb ik besloten geen begrotingssteun te geven aan Rwanda. Dit mede naar aanleiding van het bekend worden van de voorlopige uitkomsten van het VN-rapport over schendingen van het wapembargo tegen de DRC. Uit het rapport zou blijken dat gereede twijfel bestaat over de betrokkenheid van zowel de Congolese als de Rwandese regering bij de rebellenbewegingen die elkaar bevechten in het Oosten van Congo. Uiteraard dienen de regeringen nog wel te reageren op het VN-rapport en feiten eventueel te weerleggen. Het is echter niet verantwoord om de hulpmodaliteit begrotingssteun in te zetten zolang er hierover enige twijfel bestaat en er dus meer gedaan kan worden om het conflict te bestrijden.

Wel is het positief dat beide regeringen nu met elkaar in gesprek zijn en de onderhandelingen die plaatsvinden onder leiding van de speciale vertegenwoordiger van de VN, Obasanjo, dienen actief ondersteund te worden. Gezien de ernst van de situatie, ben ik voornemens begin volgend jaar nogmaals een bezoek aan de regio te brengen.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders