



EUROPESE
COMMISSIE

HOGVE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 19.6.2013
JOIN(2013) 23 final

GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN DE RAAD

EEN STRATEGISCH KADER VOOR HET GEBIED VAN DE GROTE MEREN

EEN STRATEGISCH KADER VOOR HET GEBIED VAN DE GROTE MEREN

I. Samenvatting

De conflicten in het gebied van de Grote Meren, met als middelpunt het oosten van de Democratische Republiek Congo (DRC), houden al twintig jaren aan, omdat de onderliggende oorzaken van het probleem niet worden aangepakt.

Door zwak bestuur, onveiligheid en onvermogen om de rechtsstaat te handhaven in een groot deel van het gebied, in combinatie met armoede en het ontbreken van voorzieningen en infrastructuur, zijn de maatschappelijke tegenstellingen vergroot. Bewapende groepen veroorzaken chaos, wat de problemen in de regio nog ergert doordat menselijke, sociale en economische ontwikkeling wordt belemmerd.

Om hierin verbetering te brengen, zijn op vijf cruciale gebieden maatregelen nodig:

- a) de staten in het gebied helpen om efficiënter te werken, verantwoording af te leggen en basisvoorzieningen te bieden, en in het hele land betrouwbare fysieke, gerechtelijke en bestuurlijke zekerheid te bieden, indien gewenst met behulp van een gedecentraliseerde politieke structuur;
- b) de veiligheid in het oosten van de DRC waarborgen en het vertrouwen tussen de gemeenschappen daar herstellen;
- c) de economie van de regio weer opbouwen, zodat de mensen hun minerale rijkdommen en de kansen van een meer geïntegreerde regionale markt kunnen benutten en betere toegang krijgen tot de wereldmarkten;
- d) de samenwerking en het vertrouwen tussen de landen in de regio opbouwen en mechanismen tot stand brengen om doeltreffende samenwerking mogelijk te maken;
- e) de inzet van de internationale gemeenschap waarborgen om landen en andere regionale spelers aan te moedigen hun verbintenissen na te komen en zich verantwoordelijk op te stellen, zowel in eigenland als jegens de buurlanden.

Bij het nastreven van deze doelen zal de EU nauw samenwerken met regionale organisaties, waaronder de Afrikaanse Unie (AU) en de Internationale Conferentie over het gebied van de Grote Meren¹ (ICGLR), alsook met de VN, inclusief de versterkte Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in de Democratische Republiek Congo (MONUSCO), die een belangrijke rol zal blijven spelen totdat de binnenlandse stabiliteit in het gebied is verzekerd.

Dit strategische kader moet waarborgen dat de doelstellingen van de EU op het gebied van veiligheid en ontwikkeling, met inbegrip van conflictpreventie en vredesopbouw, worden verwezenlijkt op een wederzijds versterkende en omvattende wijze. Het kader heeft geen begrotingsgevolgen als zodanig. In samenwerking met andere leden van de internationale gemeenschap zal de EU de strategie bespreken met de landen en organisaties in de regio, prioriteiten stellen, een tijdschema bepalen voor de uitvoering van de maatregelen en mijlpalen voor het meten van de voortgang instellen.

¹ Deze organisatie heeft elf lidstaten: Angola, Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, de Republiek Congo, de Democratische Republiek Congo, Kenia, Uganda, Rwanda, Sudan, Tanzania en Zambia.

II. Context

Er bestaan allerlei uiteenlopende definities van het “gebied van de Grote Meren”, maar voor de toepassing van dit strategische kader wordt eronder verstaan het grondgebied van Rwanda, Burundi, Uganda en de oostelijke provincies van de DRC (en in ruimere zin het westen van Tanzania en Kenia, alsmede delen van Zuid-Sudan). Het gaat hier om een potentieel rijk en vruchtbaar gebied, met wisselende bevolkingsdichtheid en zonder rechtstreekse toegang tot de zee, waarvan de landsgrenzen nog in het koloniale tijdperk zijn vastgelegd.

Sinds zij in de jaren zestig onafhankelijk werden, hebben alle betrokken landen te kampen met instabiliteit en perioden met een militair bewind en ondervinden zij moeilijkheden om duurzame ontwikkeling op gang te brengen. De genocide in Rwanda in 1994, de burgeroorlogen in Burundi en de val van het regime-Mobutu in 1997 luidden een decennium van interne en regionale conflicten in, waardoor miljoenen mensen zijn omgekomen en velen van de overlevenden ontheemd zijn geraakt en verarmd. Sommige landen in het gebied, met name Uganda en Rwanda, hebben de laatste jaren een goede economische groei gerealiseerd en redelijke vooruitgang geboekt wat de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen betreft. Andere landen hebben een achterstand. Toch zijn de landen in het gebied van de Grote Meren onderling sterk verbonden en beïnvloedt de situatie van elk land afzonderlijk ook de stabiliteit en ontwikkeling in de hele regio. Het is daarom zinnig de regio als één geheel te bezien.

De belangrijkste factoren die de stabiliteit beïnvloeden, zijn:

- de grote bevolking, die nog steeds groeit, maar ongelijk is verdeeld: Rwanda en Burundi en een deel van de hooglanden van Noord- en Zuid-Kivu zijn dichtbevolkt, terwijl andere delen van de DRC gekenmerkt worden door een lage bevolkingsdichtheid en uitgestrekte landbouwgebieden;
- politieke fragmentatie en een democratisch tekort;
- uitgesproken etnische verschillen, die soms door strijdende partijen worden uitgebuit; in de DRC heeft de migratie van Kinyarwanda-sprekers naar de Kivu-regio het politieke evenwicht verstoord, terwijl Kinshasa en de buurlanden nog steeds strijden om delfstoffen en om de macht;
- zwakke staten en een geringe bestuurlijke capaciteit; de legitimiteit van sommige staten wordt betwist en er is weinig politieke vrijheid en vrijheid van de media;
- ontbreken van een rechtsstaat en van doeltreffende controle over de veiligheid, met name in het oosten van de DRC, waar de centrale overheid weinig vertrouwen geniet en de veiligheidstroepen vaak zonder enig respect voor de burgerbevolking optreden, en soms zelfs ernstige mensenrechtenschendingen begaan in een klimaat van straffeloosheid;
- illegale exploitatie van en handel in natuurlijke hulpbronnen in het oosten van de DRC, een factor die geweld uitlokt, in stand houdt en doet escaleren, en dat in combinatie met wanbeheer van de winningsindustrieën en ernstige corruptie;
- endemische armoede, een laag menselijk ontwikkelingspeil, onvervulde basisbehoeften, schendingen van de mensenrechten, seksueel geweld en ongelijkheid;

- moeizame toegang tot de wereldmarkten en gebrekkige regionale integratie, waardoor investeringen en de opkomst van intraregionale economische belangen worden gehinderd.

Niet elk land in de regio heeft van al deze factoren evenveel last gehad. De situatie in de DRC heeft het grootste regionale effect gehad, alleen al door de omvang van het land. Alle landen, waaronder Rwanda, Burundi en Uganda, staan ook voor specifieke uitdagingen die een destabiliserend effect hebben gehad, en wellicht nog hebben, op de veiligheid in de regio.

Met name Noord- en Zuid-Kivu zijn in een slagveld veranderd, niet alleen voor rivaliserende lokale groepen die specifieke belangen vertegenwoordigen, maar ook voor rebelligroepen afkomstig uit of gesteund door buurlanden die gebieden willen controleren en natuurlijke hulpbronnen willen exploiteren. Dit heeft tot een onstabiele en onzekere situatie geleid.

Wat is het gevolg:

- door de massale ontheemding van de bevolking en daaruit voortvloeiende sociale en economische ontwrichting is in Noord- en Zuid-Kivu een bijzonder ernstige humanitaire situatie ontstaan;
- de mensenrechten worden op grote schaal geschonden, ook door seksueel en genderspecifiek geweld;
- de economische en sociale ontwikkeling is gestagneerd, met name in het oosten van de DRC, waar de staat zijn basistaken op het gebied van veiligheid en bestuur niet kan vervullen;
- het elementaire gemeenschapsgevoel is afgekald; rivaliteiten zijn op de spits gedreven in plaats van afgezwakt, en er vormen zich steeds meer bewapende facties;
- de situatie in Kivu heeft een negatief effect op de hele regio, doordat buurlanden geen vertrouwen meer hebben in elkaar en elkaar van inmenging beschuldigen, wat nog meer onveiligheid veroorzaakt in plaats van de situatie te stabiliseren.

Er zijn diverse pogingen gedaan om een duurzame oplossing te vinden, maar die bleken (op den duur) niet te werken omdat fundamentele problemen niet werden aangepakt, niet alle belanghebbenden op lokaal en nationaal niveau erbij werden betrokken, of de uitvoeringsfase nooit werd bereikt.

De recente ondertekening van het kader voor vrede, veiligheid en samenwerking voor de Democratische Republiek Congo en de regio (de “kaderovereenkomst”) en de benoeming van de speciale gezant van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor het gebied van de Grote Meren bieden een unieke gelegenheid voor een nieuwe brede aanpak van de lokale, nationale en regionale wortels van het conflict, met name wat Kivu betreft. De kaderovereenkomst voorziet daartoe in het opzetten van nationale en regionale toezichtmechanismen die de uitvoering van de verbintenissen van de ondertekenaars² in het

² Het kader voor vrede, veiligheid en samenwerking voor de Democratische Republiek Congo en de regio is op 24 februari 2013 ondertekend door Angola, Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, de Democratische Republiek Congo, de Republiek Congo, Rwanda, Zuid-Afrika, Zuid-Sudan, Uganda en Tanzania. De VN, de Afrikaanse Unie, de Internationale Conferentie over het gebied van de Grote Meren, waaraan door elf landen wordt deelgenomen, en de veertien leden tellende Ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika (SADC) treden op als borg.

oog houden. Deze kans mag niet worden gemist. Er moet nu snel een initiatief komen om het ijzer te smeden nu het heet is.

Voor een succesvolle uitvoering is het essentieel dat overheden en andere entiteiten in de regio actief participeren in dit proces. Het moet door de hele internationale gemeenschap worden gesteund. Een eensgezinde internationale aanpak is een cruciale bijdrage aan de oplossing van het conflict.

III. Bouwstenen voor een duurzame oplossing

Voor een succesvolle oplossing is een aantal bouwstenen noodzakelijk. Al deze bouwstenen zijn even belangrijk en moeten tegelijkertijd worden aangepakt om reële vooruitgang te boeken.

A. Aanpak van problemen op bestuursgebied

De binnenlandse ontwikkelingen in de betrokken landen zijn van invloed op de stabiliteit van het hele gebied. In Rwanda, Burundi, Uganda en de DRC is duurzame ontwikkeling mogelijk als er een regering is die verantwoording aflegt en een open samenleving die de grondrechten respecteert, en als de rechtsstaat in ere wordt gehouden. Het is gunstig voor de verzoeningsinspanningen in alle landen als de democratie wordt versterkt en een open, verantwoord debat over toekomstige alternatieven mogelijk wordt gemaakt. Die inspanningen worden ook bevorderd door mensenrechtenschendingen van welke aard ook aan te pakken en overall in de regio een einde te maken aan de straffeloosheid.

Een stabilisatiestrategie heeft bovendien alleen kans van slagen als de doeltreffendheid en de verantwoording van het bestuur worden verbeterd, met name wat het beheer van de overheidsfinanciën betreft. In de DRC moeten bijvoorbeeld praktische en haalbare prioriteiten worden gesteld, met inachtneming van de verbintenissen die het land in de kaderovereenkomst is aangegaan, waaronder hervorming van de veiligheidssector, decentralisatie, verzoening en democratisering en consolidatie van het overheidsgezag in het oosten van het land. De speciale gezant van de VN-secretaris-generaal zal zowel aan de partijen in de regio als aan de VN-Veiligheidsraad benchmarks doen toekomen, die in dit verband van groot belang zullen zijn. De in 2011 in Busan tot stand gekomen New Deal, waarmee de DRC heeft ingestemd, blijft een belangrijk referentiepunt voor verdere actie.

In het kader van het initiatief dat door VN-bemiddeling tot stand is gebracht, heeft de DRC ermee ingestemd een nationaal toezichtmechanisme op te zetten om de uitvoering van de nationale hervormingsverbintenissen in het oog te houden. Dat is een belangrijke stap. De internationale gemeenschap, waaronder de EU, de VN, de internationale financiële instellingen en regionale en internationale partners zoals Zuid-Afrika, Angola en China, moet ondersteuning bieden en de DRC aanmoedigen deze weg te volgen. Zij moeten hun optreden dus goed coördineren.

Een ernstig probleem is dat het lastig is om de veiligheidssector te hervormen. Daardoor is ook het conflict in het oosten van de DRC verergerd. Er is enige vooruitgang geboekt wat de politie betreft, maar de pogingen om het leger en de veiligheidstroepen te professionaliseren, hebben nog weinig uitgehaald als gevolg van een gebrek aan politieke wil, een geringe bestuurscapaciteit en een gebrek aan middelen. Het is echter mogelijk dat het klimaat nu beter is en een nieuwe poging wel succes heeft: de noodzaak om het leger te hervormen is namelijk de eerste verbintenis die in de kaderovereenkomst is opgenomen; bovendien heeft

MONUSCO door de resoluties 2053 (2012) en 2098 (2013) van de VN-Veiligheidsraad nu een krachtiger mandaat en een grotere rol in de hervorming van de veiligheidssector. Door het opzetten van de internationale interventiebrigade onder auspiciën van MONUSCO moet ook meer ruimte ontstaan voor hervorming van het Congolese leger. Enkele bij de brigade betrokken landen van de Ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika (SADC) kunnen bovendien ter plaatse steun verlenen aan het hervormingsproces. Het langverwachte, hoogst noodzakelijke wetgevingskader voor de politie en het leger wordt eindelijk uitgevoerd.

De internationale gemeenschap, waaronder de EU met haar EUSEC- en EUPOL-missies, volgt in dit verband een pragmatische bottom-up aanpak; zij stimuleert dat de eerste hervormingsstappen worden gezet op gebieden als het beheer van het menselijk potentieel (telling, betalingsketen). Sommige lidstaten van de EU en andere partners van de DRC hebben operationele opleidingen voor de strijdkrachten verzorgd. EUPOL heeft steun verleend voor de oprichting van het *Comité de Suivi de la Réforme de la Police*. De hervorming moet gepaard gaan met een nieuwe aanpak van ontwapening, demobilisatie en herintegratie, die moet wortelen in de plaatselijke gemeenschappen. Dit proces moet toezichtmechanismen, flexibele ondersteuning en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld omvatten.

Bovendien is stabiliteit op de lange termijn niet mogelijk zonder dat de mensenrechtenschendingen, met inbegrip van genderspecifiek geweld, worden aangepakt. Nationale maatregelen zijn onontbeerlijk, maar de landen van het gebied van de Grote Meren moeten ook samenwerken om de mensenrechten in het hele gebied te bevorderen en een einde te maken aan de straffeloosheid van misdaden die systematische schending van de mensenrechten inhouden.

B. Duurzame veiligheid in het oosten van de DRC

Met name in het oosten van de DRC is er nog steeds sprake van een open conflict: veiligheidsincidenten doen zich voor in heel Noord- en Zuid-Kivu en een toenemend aantal andere gebieden, waaronder Noord-Katanga en delen van de provincie Orientale. Zonder een minimum aan stabiliteit zijn de noodzakelijke hervormingen en de uitvoering van het beleid onhaalbaar. Als er binnen MONUSCO een interventiebrigade komt met een solide mandaat om bewapende groepen te bestrijden en buitenlandse inmenging te voorkomen, kan de situatie geheel anders worden. Het is echter nog steeds van wezenlijk belang dat militair optreden wordt ingebed in een passend politiek proces, zowel lokaal als voor de DRC en Rwanda onderling, en dat een gedifferentieerde aanpak wordt gehanteerd voor enerzijds door het buitenland bewapende groepen en anderzijds lokale bewapende groepen. Voor het ontmantelen van de FDLR (*Forces démocratiques de Libération du Rwanda*) zal specifieke actie nodig zijn.

Voor een duurzamere stabilisatie van het oosten van de DRC moeten de plaatselijke oorzaken van het conflict, zoals problemen in verband met grondbezit en de terugkeer van vluchtelingen en binnenlands ontheemden, worden aangepakt in de context van de nationaliteitswetten van de DRC en moet er duidelijkheid komen over de uitvoering daarvan. De lokale en provinciale verkiezingen moeten een rol spelen in dit proces, maar daarvoor is zorgvuldige voorbereiding nodig. Stabilisatie van het oosten van de DRC vereist dat de buurlanden zich onthouden van inmenging. De EU zal steun blijven verlenen aan de werkzaamheden van het comité van de Veiligheidsraad dat bij Resolutie 1533 (2004) over de

Democratische Republiek Congo is opgericht, en de werkzaamheden van de Groep van deskundigen³.

De ervaring met eerdere stabilisatie- en herstelplannen die de regering van de DRC heeft opgezet via STAREC (plan voor stabilisatie en wederopbouw in de oostelijke DRC), met steun van de internationale gemeenschap in het kader van de internationale strategie voor steun voor veiligheid en stabilisatie (ISSSS), kan van nut zijn, met name wat de verbanden tussen veiligheid en stabilisatie-inspanningen na een conflict betreft. Steunverlening aan lokale inclusieve stabilisatie-initiatieven in een klein aantal gevoelige districten in Kivu kan als proef dienen voor stabilisatie op grotere schaal.

C. Bestrijding van armoede en wederopbouw van de economie

Om armoede te bestrijden en de menselijke, sociale en economische ontwikkeling in het gebied te stimuleren, moeten zowel de donoren als de partnerlanden zich serieus inzetten om aan de maatschappelijke basisbehoeften van de bevolking te voldoen en economische groei en werkgelegenheid te bevorderen, zodat de mensen in hun levensonderhoud kunnen voorzien en de staat meer inkomsten krijgt. Mits de omstandigheden gunstig zijn, kan Kivu een krachtige ontwikkelingskern worden. Daarvoor moeten veiligheid en ontwikkeling elkaar wederzijds versterken, maar moet aan de regionale integratievooruitzichten ook een pragmatische en veelzijdige aanpak ten grondslag liggen.

Uganda, Rwanda en Burundi zijn lid geworden van de Oost-Afrikaanse Gemeenschap (EAC), die bezig is relatief snel een model voor economische integratie te ontwikkelen. De drie landen ondervinden daarvan al de voordelen in de vorm van een intensiever regionaal handelsverkeer. Zij zijn ook lid van andere regionale organisaties, maar dat is meer om politieke redenen. De DRC behoort tot een aantal regionale organisaties die zouden kunnen worden ingezet: ECCAS (Economische Gemeenschap van Centraal-Afrikaanse Staten), SADC (Ontwikkelingsgemeenschap van zuidelijk Afrika), ICGLR (Internationale Conferentie over het gebied van de Grote Meren) en CEPGL (Economische Gemeenschap van de landen van de Grote Meren). In augustus 2012 heeft de DRC samen met Zuid-Sudan en Somalië officieel het lidmaatschap van de EAC aangevraagd. Het lidmaatschap van al deze organisaties is in overeenstemming met de omvang van de DRC en haar centrale ligging in Afrika. Dat de DRC het lidmaatschap van de EAC aanvraagt, is niet meer dan een bevestiging van het feit dat Noord- en Zuid-Kivu, Maniema en grote delen van de provincies Orientale en Katanga al deel uitmaken van de economische dynamiek van Oost-Afrika.

Duurzame menselijke ontwikkeling, regionale integratie en meer investeringen moeten tot stand komen door middel van economische groei. Het aanpakken van voedsel- en voedingszekerheid door in de landbouw te investeren, zal een belangrijk onderdeel zijn van elke oplossing die in de regio wordt toegepast. De grond in de regio is vruchtbaar en rijk aan mineralen, maar voor economische groei en ook groei van de landbouwproductie zijn betere infrastructuur en regionale interconnectiviteit noodzakelijk. Dat heeft ook een positief effect op de veiligheidssituatie en draagt bij tot vermindering van de bevolkingsdruk op het grondgebied door een groter deel daarvan voor bewoning geschikt te maken. De regionale interconnectiviteit kan worden verbeterd door de samenwerking binnen de CEPGL op

³ Het comité van de Veiligheidsraad dat bij Resolutie 1533 (2004) over de Democratische Republiek Congo is opgericht, is op 12 maart 2004 ingesteld om toezicht te houden op de sanctiemaatregelen en de door de Veiligheidsraad opgedragen taken uit te voeren [...]. Het Sanctiecomité wordt bijgestaan door een door de secretaris-generaal benoemde Groep van deskundigen die de uitvoering van de sanctieregeling in het oog houden, met bijzondere nadruk op Noord- en Zuid-Kivu en Ituri.

energiegebied (m.i.v. waterkracht) uit te breiden. Intensievere samenwerking inzake douane en grensbeheer moedigt ook de grensoverschrijdende handel aan en vergroot de douaneopbrengsten voor alle betrokken landen.

Bijzondere nadruk moet komen te liggen op betere regelgeving en een sterkere verantwoordingsplicht wat de winning van en de handel in delfstoffen betreft. De ambachtelijke mijnbouw, die thans niet gereguleerd is, heeft enige rijkdom gegenereerd, waarvan echter slechts weinigen profiteren. In zekere zin is het conflict hierdoor eerder verergerd dan ingedamd. Net als het transparantie-initiatief voor de winningsindustrieën, dat het bestuur moet versterken door de transparantie en de verantwoordingsplicht voor die sector te vergroten, biedt ook het certificatiemechanisme van de ICGLR een basis voor verbetering, alhoewel er meer investeringen nodig zijn voor het ontwikkelen van de bestuursinstrumenten om dat mechanisme te implementeren. Er moet bij de regeringen worden aangedrongen op vergroting van de transparantie in de winningsindustrieën door aan te sluiten bij de al bestaande regionale overeenkomsten en initiatieven. De recente aardolievondsten in Uganda, vlakbij de grens met de DRC, bieden een groot potentieel, mits de ontwikkeling niet wordt gehinderd door ongeschikte regelgeving of territoriale geschillen. Ook om samenwerking op deze gebieden mogelijk te maken, is een forum noodzakelijk.

D. Herstel van het vertrouwen tussen buurlanden

Het is van belang om een positieve sfeer van goed nabuurschap en regionale integratie te bevorderen en de betrokken landen op het hart te drukken dat hun legitieme veiligheidswens en andere belangen meer worden gediend met stabiele buurlanden, die het legitieme staatsgezag op heel hun grondgebied kunnen uitoefenen door middel van doeltreffende regionale samenwerking, dan met het laten voortbestaan van instabiliteit. Alle partijen moeten erkennen dat zij volledige betrekkingen met hun buurlanden moeten onderhouden, tot politiek en economisch voordeel van iedereen.

Naast economische samenwerking is dus vertrouwensherstel cruciaal om een positieve regionale dynamiek te herstellen. Hoewel de internationale gemeenschap een belangrijke rol moet spelen, moeten uiteindelijk de landen in de regio zelf vreedzaam met elkaar zien samen te leven. De verbintenis van de landen in het gebied van de Grote Meren om zich niet te mengen in de binnenlandse aangelegenheden van hun buurlanden, die in de kaderovereenkomst nog eens wordt herhaald, is een essentiële eerste stap. De erkenning dat elk land legitiem belangstelling heeft voor de binnenlandse aangelegenheden van zijn buurlanden, is een tweede stap. De grenzen zijn poreus in de regio en de mensen aan weerszijden ervan zijn verwant. De vier landen zijn dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden in hun lot. Zij moeten zich bereid tonen om bij te dragen tot een constructieve verstandhouding en maatregelen nemen om het vertrouwen te versterken, zoals grensoverschrijdende samenwerking en grenstoezicht.

Internationale maatregelen kunnen op diverse wijzen een bijdrage leveren. In de context van een versterkt MONUSCO kunnen de interventiebrigade en het uitgebreide gemeenschappelijke verificatiemechanisme van de ICGLR een wezenlijke bijdrage leveren tot versterking van het vertrouwen tussen de landen in de regio. Ook de speciale gezant van de VN-secretaris-generaal voor het gebied van de Grote Meren kan een sleutelrol spelen, samen met het regionale comité van toezicht van de kaderovereenkomst. Daarenboven moet proactief worden gestreefd naar de totstandkoming van een algemeen regionaal veiligheidsconcept. Het Pact inzake veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling in het gebied van de Grote Meren van 2006 biedt een juridisch kader en een agenda voor de ICGLR-initiatieven op

dit gebied. Bovendien heeft de CEPGL aangetoond dat zij zeer goed in staat is om de toenadering tussen de DRC en Rwanda te bevorderen en nog steeds een cruciale factor is voor samenwerking, zowel wat economie als wat veiligheid betreft. De algemene aanpak kan worden vervolledigd met andere initiatieven waarbij de AU en de SADC betrokken zijn, alsook contacten die buiten de centrale overheid plaatsvinden (zoals interparlementaire debatten, plaatselijke samenwerking tussen buurgemeenten of -provincies).

Duurzame stabiliteit vereist ook consolidatie van een democratisch, open en verantwoordingsplichtig politiek bestel in alle betrokken landen. Alle landen ondervinden hun eigen problemen als zij dit willen verwezenlijken: er bestaat geen systeem dat voor elk land een passende oplossing biedt. De uitdagingen zijn echter in dit gebied bijzonder groot, als gevolg van het verleden, de zwakte van de democratische instellingen in diverse landen en de moeilijkheid om het juiste evenwicht te vinden tussen enerzijds vrijheid van meningsuiting en politieke speelruimte en anderzijds het gevaar van extremisme en geweld. De EU kan hulp bieden bij de politieke ontwikkeling in al deze landen, door steun te verlenen aan democratische en verantwoordingsplichtige instellingen, zodat de landen een rechtsstaat en een parlementair stelsel kunnen opbouwen die de bevolking daadwerkelijk een stem geven bij (en daardoor vertrouwen in) de verkiezingen en het proces van besluitvorming.

E. Opzetten van een solide mechanisme voor internationale steun

In het gebied van de Grote Meren is een van de grootste en duurste vredeshandavingsoperaties ter wereld aan de gang. De internationale gemeenschap lijkt echter na het vredesakkoord van 2009 haar grip op de crisis te hebben verloren. De hervatting van de vijandelijkheden in het oosten van de DRC in 2012 heeft de wereld opnieuw duidelijk gemaakt hoe instabiel het gebied is.

De VN speelt al een grote rol en het recente met VN-bemiddeling genomen initiatief heeft de aanpak van de crisis een nieuwe stimulans gegeven. Het zal echter een hele uitdaging zijn om de diverse facetten van zo'n complex plan voor de stabilisatie van de DRC en het gebied van de Grote Meren te coördineren. Waar mogelijk moet worden voortgebouwd op de coördinatiemechanismen die al op lokaal, nationaal en regionaal niveau bestaan. Overlappendingen met andere initiatieven moeten worden voorkomen en de bestaande structuren voor regionale economische integratie moeten in acht worden genomen.

De juiste balans zal moeten worden gevonden tussen sturing vanuit de regio en internationale betrokkenheid, en tussen het op peil houden van de druk en het bevorderen van samenwerking. De AU, de SADC en ICGLR hebben alle een belangrijke rol te spelen, die moet worden erkend.

De diverse problemen moeten op gecoördineerde en alomvattende wijze worden aangepakt, wat inhoudt: aanpak van de lokale, nationale en regionale aspecten van de crisis; aandacht voor Noord- en Zuid-Kivu zonder te vergeten dat veel problemen voor de hele DRC gelden; rekening houden met het feit dat democratisering van de kwetsbare staten in de regio (Rwanda, Burundi en Uganda) bijzondere problemen met zich meebrengt; en handhaving van het evenwicht tussen de verbintenissen die de DRC en de andere landen in de regio zijn aangegaan. Het uitstippelen van een kritisch traject voor de volgorde van de interventies moet deel uitmaken van deze aanpak en moet worden vastgelegd in een akkoord met alle regeringen in het gebied.

IV. De rol van de EU

De EU heeft een strategisch belang bij stabiliteit in het gebied van de Grote Meren. Zij heeft sterke historische banden met elk van de betrokken landen en maakt zich ook om humanitaire redenen zorgen over het leed dat de herhaalde conflicten de bevolking van de regio hebben berokkend. Deze conflicten zijn een hindernis voor de economische en sociale ontwikkeling die noodzakelijk is om de bittere armoede te verlichten. Conflicten verhinderen bovendien het ontstaan van open handelseconomieën die tot groei in heel Afrika kunnen bijdragen en tot stabiliteit die zich uitbreidt tot andere kwetsbare staten.

De EU heeft om al deze redenen de afgelopen twintig jaar zwaar geïnvesteerd in bestrijding van armoede, stimulering van sociale en economische ontwikkeling, vreedstichting en stabilisatie, en daarnaast met haar politieke, humanitaire, veiligheids- en ontwikkelingsactiviteiten aandacht geschonken aan de onmiddellijke behoeften van de betrokkenen. Het is van wezenlijk belang dat de EU zich daarvoor blijft inzetten. De EU heeft veel ervaring opgedaan met de steunverlening aan de verkiezingen van 2006 en 2011, de hervorming van de veiligheidssector via EUSEC en EUPOL en de bevordering van het ontwikkelingsproces met haar externe instrumenten, en zal deze ervaring benutten om haar activiteiten op al deze gebieden te verbeteren.

Dat vereist een brede aanpak die verder gaat dan alleen het aanpakken van de symptomen van de conflicten in het oosten van de DRC. De inzet van de EU moet uiteraard volledig in overeenstemming zijn met de beginselen van de agenda voor verandering en de prioriteiten van de regeringen in de regio. Zij zal ook moeten samenwerken met de lidstaten van de EU, zich aansluiten bij de algemene internationale inspanningen en zorgen voor coördinatie daarmee. De EU moet in een vroeg stadium een rol spelen bij het opzetten van strategieën en maatregelen.

Gezien de onmiddellijke behoeften moet de humanitaire hulp in de regio worden voortgezet, met name de bijstand aan de honderdduizenden binnenlands ontheemden en vluchtelingen die het gevolg zijn van twintig jaar conflict. Het accent ligt op het redden van levens en het verlichten van het lijden van de meest kwetsbaren, maar ook wordt de weg gebaad voor een duurzamere aanpak. De bijstand zal zich bovendien moeten blijven richten op de gevolgen van het conflict en de daaruit voortvloeiende ontwrichting van de maatschappelijke structuren, die geleid heeft tot een cultuur van straffeloosheid, ernstige schendingen van de mensenrechten en genderspecifiek geweld. De EU zal inspanningen blijven steunen om de structurele oorzaken aan te pakken en tegelijkertijd de slachtoffers directe steun blijven bieden.

Op basis van de genoemde bouwstenen en de nationale en regionale verbintenissen die zijn aangegaan bij de door VN-bemiddeling gesloten kaderovereenkomst kunnen de onderstaande interventiemogelijkheden worden vastgesteld. Daarbij moet de nodige aandacht worden geschonken aan het vaststellen van prioriteiten, een passende volgorde en een geschikt tijdschema.

A. Aanpak van bestuursproblemen, waaronder hervorming van de veiligheidssector, mensenrechten en rechtsstaat

Beleidsvoorstellen:

- Steun voor democratisch bestuur en democratische structuren in alle landen in het gebied blijft een belangrijk onderdeel van het EU-beleid. De EU kan met haar externe instrumenten beslissende steun verlenen voor dit wezenlijke onderdeel van de overeenkomst van Cotonou. Met de follow-up van verkiezingswaarnemingsmissies en periodieke toetsingen in VN-verband kan hieraan worden bijgedragen.
- De EU moet actief bijdragen aan de werkzaamheden van het nationale comité van toezicht van de DRC dat moet toezien op de doeltreffende uitvoering van de verbintenissen van de DRC. Voor alle terreinen (hervorming van de veiligheidssector, consolidatie van het overheidsgezag, democratisering/verkiezingen, economische ontwikkeling en structurele hervormingen, ook op financieel gebied, verzoening, terugkeer van vluchtelingen enz.) moeten duidelijke prioriteiten en een kritisch traject worden vastgesteld. De EU kan een bijdrage leveren op politiek niveau maar ook met praktische maatregelen in het kader van haar samenwerkingsinstrumenten. Het strategiedocument voor armoedebestrijding (PRSP) en het programma van de regering voor 2012-2016 bieden een basis voor de noodzakelijk hervormingen en een algemeen kader voor de samenwerking in de toekomst.
- De hervorming van de veiligheidssector vereist duidelijke verbintenissen van de overheid en krachtige coördinatie tussen alle partners van de DRC om een samenhangende interventiestructuur tot stand te brengen. Bilaterale samenwerking blijft echter ook mogelijk. Het is van belang om tot overeenstemming te komen over wat er op de korte termijn realistisch haalbaar is en met andere partners, zoals Zuid-Afrika, Angola en China, te overleggen om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren. De EU onderzoekt momenteel wat haar toekomstige rol moet zijn in het proces van de hervorming van de veiligheidssector, nu het einde van de EUSEC- en EUPOL-missies in zicht is⁴ en andere EU-instrumenten zullen worden ingezet, en activiteiten worden beëindigd of overgedragen aan de DRC of andere partners van de DRC. Wat de hervorming van leger en politie betreft, vormen strategisch advies, het opzetten van passende nationale opleidingsstelsels en verbetering van het beheer van het menselijk potentieel een passend geheel van maatregelen, die in de toekomst deels kunnen worden ondersteund. In overeenstemming met de hervorming van de veiligheidssector in de DRC kan ook steun worden overwogen voor een aanpak van ontwapening, demobilisatie en herintegratie die wortels heeft in de plaatselijke gemeenschappen.
- Voor een stabiel macro-economisch kader is de voortdurende inzet van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de internationale financiële instellingen vereist, maar ook steun

⁴ De missie EUPOL RD Congo steunt de inspanningen van de Congolese nationale autoriteiten voor de hervorming van de nationale politie. Het doel van de missie is de interactie tussen de politie en het strafrechtstelsel te verbeteren en daarmee bij te dragen tot de bestrijding van straffeloosheid voor seksueel geweld en mensenrechtenschendingen. EUPOL RD Congo is in juli 2007 van start gegaan. Het mandaat is onlangs verlengd tot september 2013. EUSEC DR Congo verleent advies en bijstand inzake hervorming op defensiegebied in de DRC, met als doel de Congolese autoriteiten bij te staan bij het opzetten van een defensieapparaat dat de veiligheid van de Congolezen kan garanderen met inachtneming van de democratische normen, de mensenrechten en de rechtsstaat, de beginselen van behoorlijk bestuur en van transparantie. EUSEC RD Congo is op 8 juni 2005 van start gegaan. Het mandaat is in september 2012 verlengd tot 30 september 2013. Op basis van een politiek akkoord in het Politiek en Veiligheidscomité wordt de missie gevolgd door een laatste overgangsfase van twaalf maanden met het oog op de uitfasering of overdracht van haar taken.

voor beter beheer van de overheidsfinanciën, met als doel uitbreiding van de nationale begroting.

- De inspanningen moeten zich met name richten op: verdere democratisering en verbreding van de politieke ruimte op alle niveaus (nationaal, provinciaal, lokaal), burgerschapsvraagstukken, terugkeer van vluchtelingen, steun voor verkiezingen (in lijn met de meer algemene steun voor het democratiseringsproces in de DRC) en doeltreffend basisbestuur, onder meer door middel van decentralisatie.
- De EU moet zich baseren op de bestaande mensenrechtenstrategieën voor de landen in het gebied en met name straffeloosheid bestrijden en bijdragen tot een modern, transparant, rechtvaardig en beter toegankelijk justitieel stelsel, met name wat de volgende vier terreinen betreft: de situatie van mensenrechtenactivisten, genderspecifiek geweld, kinderen die aan gewapende conflicten deelnemen en de vrijheid van meningsuiting en vereniging en de rechten van de oppositie.

B. Zorgen voor duurzame veiligheid

Beleidsvoorstellen:

- Steun voor de toekomstige rol van MONUSCO (interventiebrigade) en een uitgebreid gemeenschappelijk verificatiemechanisme dat geloofwaardig is.
- De lopende toetsing van STAREC/ISSSS kan bijdragen tot een kader voor verdere ondersteuning van stabilisatie. Dat kan in twee fasen gebeuren: op de kortere termijn wordt posthumanitaire steun verleend om de basisvoorwaarden voor sociaal en economisch herstel te scheppen (basale ad-hocinterventies in combinatie met humanitaire hulp) en in de tweede fase wordt voorzien in de middelen en bestuursvoorwaarden voor duurzaam herstel en duurzame ontwikkeling.
- Opzetten van een effectief bestuur en effectieve dienstverlening in postconflictgebieden, onder meer door middel van decentralisatie in nauw overleg met de plaatselijke autoriteiten en belanghebbenden.
- Steun voor lokale inclusieve stabilisatie-initiatieven in een klein aantal gevoelige districten in Kivu, als proef voor stabilisatie op grotere schaal. Dergelijke initiatieven kunnen ook bevorderlijk zijn voor de dialoog tussen gemeenschappen.
- Ook het stimuleren van de hervorming van de veiligheidssector maakt deel uit van de veiligheidsinitiatieven die in het oosten van de DRC plaatsvinden. Naast de bijdrage aan de korte- of middellangetermijndoelstellingen voor de hervorming van de Congolese strijdkrachten (FARDC) kan specifieke steun voor de politie worden overwogen met het oog op de overgang van militair naar civiel bestuur in de postconflictgebieden.

C. Bestrijding van armoede en wederopbouw van de economie

Beleidsvoorstellen:

- Stimuleren van snellere menselijke en sociale ontwikkeling door van de beschikbare instrumenten gebruik te maken, onder meer door ontwikkelingssamenwerking op nationaal en regionaal niveau.

- Steun voor regionale en subregionale initiatieven, met name initiatieven die de economische banden tussen de betrokken landen en de wederzijdse belangen van die landen versterken. De steun voor de CEPGL moet op onmiddellijke basis worden gehandhaafd en er moet gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden om steun te verlenen aan het regionale initiatief voor energieopwekking in het gebied van de Grote Meren.
- Bevordering van de regionale interconnectiviteit op infrastructuurgebied.
- Voortzetting van de steun voor het transparantie-initiatief voor de winningsindustrieën (EITI) en andere initiatieven op het gebied van transparantie en verantwoording betreffende delfstoffen en natuurlijke hulpbronnen.
- Steun voor het regionale initiatief van de ICGLR inzake natuurlijke hulpbronnen (een certificatiemechanisme) en de verspreiding, aanneming en toepassing van de zorgvuldigheidsrichtsnoeren van de OESO voor verantwoorde toeleveringsketens van mineralen uit risicovolle en conflictgebieden in het gebied van de Grote Meren. Er wordt bekeken of het mogelijk is een ambitieuzer programma op te zetten dat voortbouwt op deze experimentele initiatieven.
- De EU is in maart 2013 een openbare raadpleging gestart over een mogelijk EU-initiatief voor verantwoorde winning van delfstoffen in risicovolle en conflictgebieden. Het is de bedoeling de toeleveringsketen transparanter te maken en landen te helpen die over grote minerale rijkdommen beschikken.
- Verbetering van duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen om het gevaar voor toekomstige conflicten te verminderen en een krachtig platform voor economische ontwikkeling te creëren.
- Mechanismen om de legale handel te stimuleren, waaronder grensbeheer en douanebeheer, moeten worden bevorderd. Hetzelfde geldt voor regionale samenwerking om de grensoverschrijdende biodiversiteit in stand te houden.

D. Herstel van het vertrouwen tussen buurlanden

Beleidsvoorstellen:

- Steun voor de regionale verbintenissen die bij de kaderovereenkomst zijn aangegaan.
- De EU moet streven naar betrokkenheid bij en actieve steun voor de toezichtmechanismen voor de DRC waarin de kaderovereenkomst voorziet, en voor passende follow-up zorgen.
- Steun voor het comité van de VN-Veiligheidsraad dat bij Resolutie 1533 (2004) over de Democratische Republiek Congo is opgericht, voor de Groep van deskundigen en het uitgebreide gemeenschappelijke verificatiemechanisme van de ICGLR.
- Steun voor democratiseringsprocessen in met name de DRC, Rwanda, Burundi en Uganda, waarbij rekening wordt gehouden met het tijdstip waarop in de diverse landen van de regio verkiezingen worden gehouden.
- Bevordering van de regionale veiligheid in het kader van organisaties als de CEPGL, de ICGLR en de Afrikaanse Unie.

- Steun voor beleid inzake demobilisatie, ontwapening, repatriëring, hervestiging en herintegratie met betrekking tot de FDLR en andere negatieve krachten die afkomstig zijn uit de buurlanden van de DRC.
- Steun voor een gerechtelijke strategie inzake de Grote Meren op basis van justitiële samenwerking tussen de landen in de regio en voortzetting van de samenwerking met het Internationale Strafhof. Hoewel de EU al betrokken is bij de ontwikkeling van de justitiële sector in het land, ook in het oosten ervan, kan de oprichting van gemengde rechtbanken in de DRC door de internationale gemeenschap waar nodig een aanvulling vormen op die inspanningen.

E. Opzetten van een solide mechanisme voor internationale steun

Beleidsvoorstellen:

- Steun voor de speciale gezant van de VN-secretaris-generaal en de verbintenissen die bij de kaderovereenkomst zijn aangegaan. De comités voor politiek toezicht moeten gebruik kunnen maken van operationele mechanismen.
- Erop toezien dat de uitvoering van de verbintenissen van de DRC en de regionale verbintenissen die bij de kaderovereenkomst zijn aangegaan, op gecoördineerde wijze verloopt.
- Bevorderen dat de landen van de Grote Meren en de donoren aan elkaar verantwoording afleggen.
- Waar dat mogelijk is, moet worden voortgebouwd op bestaande nationale of regionale ontwikkelingsplannen.

V. Conclusie

Deze crisis is niet alleen aanleiding om opnieuw actie te ondernemen in het gebied van de Grote Meren, maar biedt ook de gelegenheid om de basis te leggen voor duurzame vrede en ontwikkeling. De door VN-bemiddeling tot stand gekomen kaderovereenkomst brengt een hernieuwde politieke en regionale consensus tot stand om het gebied duurzaam te stabiliseren. De EU kan en moet actief bijdragen tot de ondersteuning van deze inspanningen.

11 juni 2013