

Policy brief Begrotingssteun Rwanda

Ten behoeve van Algemeen Overleg Rwanda en Burundi, 21 mei 2014

Datum: 16 mei 2014

Contact: Joost van Puijenbroek, vanPuijenbroek@paxforpeace.nl; 06-50210565

Aanleiding

U heeft op 21 mei een Algemeen Overleg over Rwanda en Burundi. In deze *policy brief* vraagt PAX uw aandacht voor het besluit van het kabinet om de sectorale begrotingssteun aan Rwanda te hervatten. PAX is bezorgd over het feit dat de interne situatie in Rwanda (mensenrechten, persvrijheid, politieke ruimte) in de desbetreffende [brief van minister Ploumen](#) nauwelijks een rol lijkt te spelen in deze besluitvorming. Dit staat in contrast met de uitvoerige discussies die uw Kamer heeft gevoerd over dit onderwerp in de afgelopen 15 jaar, maar ook met het Nederlandse beleid inzake begrotingssteun in het algemeen.

Discussie in Nederland over bilaterale samenwerking en begrotingssteun Rwanda

Sinds de toevoeging van Rwanda aan de lijst bilaterale partnerlanden in het jaar 2001, heeft uw Kamer jaarlijks debatten gevoerd over relatie met het land. Aanvankelijk eiste de Tweede Kamer een Memorandum of Understanding (MoU) met Rwanda, met daar in aandacht voor mensenrechten, *governance* en democratisering en de Rwandese rol in DRC. Deze MoU werd jaarlijks in de Kamer besproken. Het MoU is na enkele jaren van de agenda verdwenen, maar de blijvende zorg over de Rwandese betrokkenheid bij conflict in Oost-Congo én over de interne mensenrechten en democratie heeft meermalen geleid tot breed gedragen moties en amendementen die het beschikbare budget voor Rwanda omlaag brachten. In 2008 leidde toenmalige betrokkenheid van Rwanda in Oost-Congo al tot [opschorting van algemene begrotingssteun](#) door toenmalig minister Koenders. Eind 2012 besloot de Tweede Kamer via het [amendement Mulder](#) om ook de sectorale begrotingssteun om te zetten in steun voor het maatschappelijk middenveld, vanwege de rol van het land bij de ondersteuning van de M23 militie in Oost-Congo. PAX meent dat de huidige discussie over hervatting van de sectorale begrotingssteun in dat historisch perspectief moeten worden bekeken. Ook minister Ploumen sprak steun uit voor een kritische opstelling ten opzichte van begrotingssteun in een [persbericht](#) n.a.v. een conferentie over begrotingssteun eind 2012.

Nederlandse kritiek op begrotingssteun EU

Nederland heeft de afgelopen jaren in EU verband een kritische rol vervuld om de soms al te gemakkelijke besteding van begrotingssteun door de EU aan te vullen met toenemende aandacht voor de basisvoorwaarden die vooraf zouden moeten gelden, met name op gebied van mensenrechten en democratisering. Enkele voorbeelden zijn de [motie Ferrier](#) over condities en politieke dialoog rond begrotingssteun; de [gezamenlijke opstelling](#) van Duitsland en Nederland over EU begrotingssteun; en het [staande beleid](#) geformuleerd door voormalig staatssecretaris Knapen om basisvoorwaarden voor begrotingssteun door bv de Europese Commissie op gebied van goed bestuur en mensenrechten scherper te toetsen. Dit heeft bijgedragen aan een [communicatie van de EC](#) in 2011 waarin begrotingssteun wordt genoemd als “vector of change” ten behoeve van o.a. “promoting human rights and democratic values”. Ook voor de [Britten](#) is commitment rond “respecting human rights” een belangrijke voorwaarde voor begrotingssteun.

Onderbouwing kabinetsbesluit hervatting begrotingssteun Rwanda

Op de onderbouwing van de minister van het besluit tot hervatting van sectorale begrotingssteun valt nog wel wat af te dingen. Volgens onze informatie is de rol van de Rwandese president Kagame bij de topontmoeting in Luanda met regionale leiders allerminst constructief geweest (hij zou kwaad zijn weggelopen toen er gesproken werd over de noodzaak van een politieke oplossing van het FLDR probleem in de DRC). Bovendien laat Rwanda [volgens de VN](#) de overblijfselen van M23 nog altijd, op kleine schaal, militanten rekruteren. Dit kan alleen met medeweten van het regime.

Daarnaast zijn er sinds begin mei [sterke aanwijzingen](#) voor de betrokkenheid van Rwanda bij de moord in Zuid-Afrika op Patrick Karegeya eind 2013 en zijn er eveneens aanwijzingen voor dergelijke betrokkenheid van Rwanda bij de mislukte moordaanslagen op Kayumba Nyamwasa. Zowel Karegeya als Nyamwasa waren ooit hoge RPF officieren en vertrouwelingen van Kagame. Deze gebeurtenissen hebben o.a. geleid tot [een ernstige diplomatieke crisis](#) tussen Rwanda en Zuid-Afrika en ook in Groot Brittannië, Rwanda's sterkste bondgenoot, gingen er [stemmen op in de Labour Party](#) om de hulp aan het land stop te zetten.

Maar ook de interne politieke ruimte in Rwanda wordt steeds meer beperkt. Oppositieleiders¹ en journalisten² verblijven in de gevangenis of worden geïntimideerd. Er zijn vrijwel geen onafhankelijke mensenrechtenorganisaties meer in Rwanda. De vrijheid van meningsuiting staat zwaar onder druk. Onafhankelijke pers is praktisch uitgebannen en voor de journalisten die nog actief zijn, is het niveau van zelfcensuur zo hoog dat ze over niets gevoeligs meer durven te berichten. In april luidde [Reporters sans Frontières](#) nog de noodklok over de zorg over de persvrijheid. De minister sprak in [haar brief n.a.v haar reis naar Rwanda](#) in februari 2013 ook over beperkte democratische ruimte.

De afgelopen 10 jaar is de democratische ruimte ernstig verslechterd in Rwanda. Hoewel de president heeft aangekondigd geen vierde termijn te ambiëren valt nog te bezien of hij inderdaad vertrekt. In september haalde de RPF 76% van de stemmen bij de parlementsverkiezingen. De coalitie haalde 98%. Maar geen enkele daadwerkelijke oppositie deed mee. Recentelijk is Kagame opnieuw met 99% gekozen tot voorzitter van de regeringspartij, een twijfelachtige score. Daadwerkelijke oppositiepartijen hebben bijzonder veel moeite zich te registreren of zijn gevlucht of zitten in de gevangenis.

Aanbevelingen

In de opinie van PAX zou een besluit om sectorale begrotingssteun aan Rwanda te hervatten niet alleen moeten worden getoetst aan de rol van Rwanda in de DRC. Het besluit zou, conform het beschreven beleid inzake begrotingssteun dat Nederland ook in EU verband uitdraagt, moeten worden getoetst aan de vraag of: 1) voldaan wordt aan basisvoorwaarden op gebied van goed bestuur en mensenrechten en 2) deze steun daadwerkelijk kan functioneren als “vector of change” ten behoeve van de bevordering van mensenrechten en democratische waarden. Gegeven de bovengenoemde analyse van de ontwikkelingen lijken in de opinie van PAX beide voorwaarden voor sectorale begrotingssteun onvoldoende aanwezig op dit moment.

PAX beveelt de Tweede Kamer daarom aan om:

- Bij de minister alsnog het besluit ter discussie te stellen om sectorale begrotingssteun aan Rwanda te hervatten en pas weer te heroverwegen indien aangetoond kan worden dat niet alleen de rol van Rwanda in de DRC en in de regio structureel en duurzaam is verbeterd, maar ook het perspectief op noodzakelijke basisvoorwaarden op gebied van mensenrechten, democratische waarden en politieke ruimte in Rwanda zelf.
- Indien herziening van het besluit niet meer mogelijk is, er op aan te dringen dat het voorgenomen MoU met de Rwandese regering wordt aangevuld met voortgangsindicatoren (benchmarks) op gebied van mensenrechten, democratische waarden en politieke ruimte in Rwanda zelf. Voortgang zou jaarlijks getoetst moeten worden, ook door de Tweede Kamer, en met inbreng van internationale en Rwandese maatschappelijke organisaties. Verdere ophoging van het budget voor sectorale begrotingssteun zou afhankelijk moeten worden gemaakt van voortgang op gebied van deze benchmarks.

¹ Bernard Ntaganda 4 jaar, Victoire Ingabire 13 jaar.

² Agnes Uwimana 4 jaar, Saidati Mukakibibi 3 jaar, Stanley Gatera 1 jaar.