

Policy Brief

Reactie MASP Grote Meren, Rwanda, Uganda en Burundi

Datum: 21 maart 2014

Contact details: Joost van Puijenbroek, vanpuijenbroek@paxforpeace.nl, tel. 06-50210565

Aanleiding

Op 27 maart spreekt u met de minister van BuHaOs over de ‘Multi Annual Strategic Plans’ 2014-2017 voor de bilaterale partnerlanden en de regio’s Grote Merengebied en Hoorn van Afrika. In deze policy brief willen wij specifiek uw aandacht vragen voor het Grote Merengebied. In het algemeen wil PAX overigens zijn waardering uitspreken voor het feit dat deze MASP’s nu gedeeld worden met publiek en politiek. Wij verwachten dat dit het debat over en het draagvlak voor het Nederlandse beleid in deze landen zal versterken.

Analyse: democratie en *civil society* onder druk in Grote Meren

Vooral in Rwanda, Burundi en Uganda staat civil society steeds meer onder druk. Het recht op vrijheid van vereniging en meningsuiting wordt steeds minder gerespecteerd en de politieke ruimte voor minderheden, maatschappelijke organisaties, media en politieke oppositie wordt daarom kleiner. Met name maatschappelijke organisaties actief rond oliewinning en mijnbouw, lopen in de betrokken landen gevaar. Alleen in de *Democratic Republic of the Congo* (DRC) kan een open debat over politieke hervorming plaats vinden, mede omdat de overheid niet voldoende repressieve capaciteit heeft.

In alle vier de landen staan presidentsverkiezingen gepland in de komende jaren. In de landen Rwanda, DRC en Burundi moet de grondwet veranderd worden wil de zittende president zich opnieuw herkiesbaar stellen. Alleen in Uganda kan de zittende president zich opnieuw verkiesbaar stellen, maar hij zit er al 28 jaar. Het is niet onwaarschijnlijk dat in de drie andere landen de verkiezingswetgeving aangepast gaat worden zodat opnieuw een cyclus van twee mandaten verkregen kan worden voor elk der presidenten. Indien dit gebeurt zullen de zich voortslepende crises in de regio niet tot een oplossing komen. Voor gedetailleerdere informatie voor de situatie per land: zie bijlage.

De (uitstekende) doelstelling van het MASP is *“to contribute to stability in the region through the improvement of human security and inclusive growth”*. Het bevorderen van stabiliteit en inclusieve groei veronderstelt echter sterke *checks and balances; accountable* overheden en een sterk maatschappelijk middenveld. We menen daarom dat in de MASP’s voor de regio en voor de regio-landen, meer urgentiebesef gewenst is om de tendens naar toenemende repressie tegemoet te treden, niet alleen met ontwikkelingssamenwerking en handelsinstrumenten, maar ook met diplomatie.

Analyse beleidskeuzes voor de regio

Vanuit regionaal perspectief zou de internationale gemeenschap zich moeten concentreren op de [Peace, Security and Cooperation Framework Agreement](#) voor de DRC en de regio (Addis Abeba, februari 2013). Deze kent twee hoofdpilaren: 1. landen mogen niet interveniëren in buurlanden en de 2. Congolese overheid moet hervormen. Deze pilaren zouden de belangrijkste oriëntatiepunten voor het Nederlandse (en EU) beleid voor het Grote Merengebied moeten zijn. Sinds de jaren negentig zijn de falende staat in de DRC, zowel als de bemoeienissen van buurlanden Rwanda en Uganda in Oost-DRC, hoofdoorzaken geweest voor de instabiliteit, crises en stagnatie.

Deze analyse zou ook grondslag moeten zijn voor de inzet van middelen voor de regio. Dit is de voorgenomen besteding voor de periode 2014 – 2017:

Regionaal programma	88.600.000
Burundi	106.400.000
Uganda	85.188.000
Rwanda	188.728.000

Over deze bestedingskeuzes zouden we de volgende opmerkingen willen maken:

- Toen het bilaterale programma voor DRC werd gestopt, werd eveneens besloten dat 80% van de programma's uit centrale programma's zouden worden gecontinueerd. Dat voornemen zien we beperkt terug. Het DRC programma blijft voornamelijk beperkt tot enkele op zichzelf zinvolle *cross border* programma's en ondersteuning van de stabilisatiestrategie voor Oost Congo van de VN. Deze activiteiten beantwoorden onvoldoende aan één van de twee pilaren van het genoemde *Framework Agreement* en dat is de hervorming van de Congolese overheid. Het Nederlands regionaal beleid laat daarmee één van de kernoorzaken van instabiliteit in de regio – de zwakke Congolese overheid - buiten beschouwing. Het Nederlandse beleid in de DRC en daarmee voor de gehele regio is daarmee in de afgelopen jaren strategisch minder relevant geworden.
- De politieke invloed van Nederland in Uganda en Rwanda is beperkt. In Uganda en Rwanda moet gekeken worden of het beleid de facto niet betekent dat de *state security* wordt versterkt ten koste van de in het MASP genoemde *human security*. In beide landen zet Nederland in op verbetering van de rechtsstaat. Toch is de interne politieke dynamiek in beide landen verschillend. In Uganda is een (relatief) onafhankelijke, levendige civil society. In Rwanda is geen enkele onafhankelijke mensenrechtenorganisatie meer aanwezig. "NGO's" voeren veelal kritiekloos het overheidsbeleid uit. De rechterlijke macht in Uganda heeft een geschiedenis van redelijke onafhankelijkheid, in tegenstelling tot die in Rwanda.
- Wij vragen ons zeer af of een euro in Rwanda evenveel oplevert als elders. Het tweemaal zo hoge budget voor Rwanda als voor Uganda en voor het regionale programma verhoudt zich ook moeizaam tot het matige parlementaire en maatschappelijke draagvlak in Nederland voor Rwanda.

Aanbevelingen

- Vraag de minister om een regionale beleidsbrief gericht op vergroting van de democratische ruimte en accountability, bescherming van mensenrechtenactivisten, met name rondom oliewinning, mijnbouw en landproblematiek. In deze brief zou de minister ook aan moeten geven wat zij kan doen om vanuit regionaal perspectief invulling te geven aan het *Framework Agreement*.
- Vraag de minister een "democratie van onderop" programma voor het Grote Merengebied te overwegen, als onderdeel van het veiligheid en rechtsorde beleid. Zo'n programma zou in het geval van de DRC bijvoorbeeld gericht kunnen zijn op ondersteuning van de hervorming van het lokaal bestuur als follow-up van de lokale verkiezingen (de eerste in 60 jaar).
- Vraag de minister om samen met minister Timmermans initiatief te nemen om in EU verband een diplomatieke strategie te ontwikkelen met betrekking tot presidentsverkiezingen in de vier landen, gericht op voorkomen van gemarchandeerd met grondwetten t.b.v. nieuwe mandaten voor zittende leiders.
- Heroverweeg de balans in de bestedingen van middelen: continueer de middelen voor Burundi; maak meer middelen beschikbaar voor het regionale programma en voor de DRC, met name voor de periode na de lokale verkiezingen in DRC; halveer de middelen voor Rwanda en overweeg stopzetting als president Kagame een volgende presidentstermijn forceert en/of zich wederom mengt in de DRC; en maak bestedingen in Uganda afhankelijk van de ontwikkelingen op gebied van mensenrechten, democratie, politieke ruimte en de Ugandese rol in de DRC.

Bijlage: Situatie in de vier landen van de regio alsmede aanbevelingen per land

DR Congo

In 2013 is het vredesakkoord van Addis Abeba getekend. Het neo-patrimoniale staatsapparaat heeft grote delen van het land slechts beperkte invloed. Onvoldoende werk wordt er gemaakt van de hervorming van de overheid inclusief de veiligheidssector. Vanaf de oprichting van de Congo vrijstaat tot en met de huidige regering is er sprake van een roofstaat. De overheid is gefragmenteerd en wordt gekenmerkt door concurrerende belangengroeperingen op zoek naar economische winplaatsen. Het leger is gefragmenteerd. De civil society is gefragmenteerd. Het politieke landschap en met name de oppositie is reeds decennia gefragmenteerd. De internationale gemeenschap treedt soms gecoördineerd maar vaker gefragmenteerd op. Deze fragmentatie maakt de implementatie van beleid van een land als Nederland niet eenvoudig.

De mensenrechtensituatie blijft zeer fragiel. De ene dag kan men zich uitspreken, de andere dag wordt men bedreigd of gearresteerd. De fragiliteit van het regime maakt de repressie ook fragiel, maar daarmee heeft die repressie nog altijd negatieve effecten. Vooral indien men dicht bij belangen van de présidence komt zoals bij contracten voor oliewinning.

President Kabila is in zijn laatste mandaat na verkiezingen die met veel fraude en onregelmatigheden zijn gewonnen. Reeds nu vindt een verhit debat plaats of Kabila de grondwet gaat veranderen. De recente onlusten in Kinshasa, Lubumbashi en Maniema zijn veroorzaakt door maatschappelijke onrust in de Katanga provincie, de thuisbasis van Kabila en zijn een teken aan de wand over de stabiliteit van de regering. De *dialogue national* heeft, zoals verwacht, niet geleid tot reële aanpassingen. De aangekondigde regering van nationale eenheid is er nog steeds niet.

De veiligheidssector functioneert slecht. Corruptie bij zowel politie als leger is endemisch. Hervorming wordt nauwelijks ter hand genomen. Civil society is weliswaar verdeeld maar ook mondig. Een zeer open en transparant debat vindt plaats over de mogelijke verandering van de grondwet door de president wat we in geen enkel van de andere landen in Centraal Afrika zien.

Begin 2015 moeten voor het eerst lokale verkiezingen gehouden worden.

Over het Nederlandse beleid in DRC (MASP)

Meer aandacht is gewenst voor de hervorming van de Congolese overheid. We realiseren ons overigens maar al te goed hoe lastig dat is, want de internationale gemeenschap heeft daar slechts beperkt invloed op. De lokale verkiezingen bieden echter een unieke kans op een hervorming van het lokaal openbaar bestuur en een verzoening van de lokale samenleving. Dit proces verdient ondersteuning, niet alleen bij de verkiezingen maar vooral bij het proces daarvoor (voorlichting) en het proces daarna. Ondersteuning moet zijn financieel en met diplomatieke monitoring. Nederland moet één of twee provincies/districten kiezen voor versterking lokaal bestuur na de verkiezingen en verbetering van de dialoog tussen lokaal bestuur en bevolking. Een dergelijk programma heeft de potentie direct bij te dragen aan de regionale stabiliteit en moet daarom uit centrale fondsen gefinancierd kunnen worden.

Uganda

President Museveni is met zijn vierde termijn bezig en bijna 28 jaar aan de macht. Steeds meer maakt een kleine groep van familieleden en zeer goede vrienden de dienst uit in Uganda. Inmiddels

maakt Museveni's zoon Muhoozi Kainerugaba een bliksemcarrière in het leger. De positionering van zijn zoon de afgelopen jaren geeft een beeld van installatie van een dynastie. In 2016 zijn er opnieuw presidentsverkiezingen. Het is algemeen de aanname dat de president zijn herverkiezing zal zeker stellen.

De president is nauw verbonden met het militaire complex in Uganda. Het door het westen goed getrainde leger wordt tijdens cruciale momenten als verkiezingen binnenlands ingezet. Ook is het leger zonder toestemming van het parlement door Museveni ingezet in de burgeroorlog in buurland Zuid-Soedan. Door de deelname aan missies zoals in Somalië en bij de LRA is de internationale gemeenschap afhankelijk van Uganda waardoor de politieke *leverage* van OS gelden sterk is afgenomen. Tevens verdient Uganda geld aan deze militaire hulp¹ waardoor de president in staat is zijn patronage systeem te onderhouden. De aankomende olie exploitatie (die volledig onder invloed van de president staat) zal de afhankelijkheid van verdere financiële hulp doen afnemen².

Museveni's Uganda gedraagt zich als een regionale grootmacht. Dat levert fricties op met buurlanden zoals de DRC, dat Uganda ervan beschuldigde rebellenbeweging M23 te steunen, en met Zuid Soedan, waar met scheve ogen wordt aangekeken tegen de rol van het Ugandese leger dat meevocht tijdens de recente burgeroorlog.

Het wettelijk kader is toenemend repressief. De politieke ruimte is afgenomen met het inperken van cruciale rechten als vrijheid van meningsuiting, vereniging, en vreedzame demonstratie. De in augustus 2013 aangenomen Public Order Management Bill (POMB) geeft vergaande macht aan de politie om bijeenkomsten van slechts drie personen over politieke zaken te verbieden. Ook de welbekende Anti-Homoseksualiteitswet is een grove inbreuk op de mensenrechten. NGO's en gemeenschapsleiders die zich uitspreken over oliewinning worden onder druk gezet. Ook de persvrijheid is in het geding. In 2013 werden kranten die een kritische brief plaatsten over de politieke benoeming van Museveni's zoon terstond gesloten. Journalisten die daartegen demonstreerden werden gearresteerd.

Over het Nederlandse beleid in Uganda (MASP)

De transitie naar economische samenwerking met Uganda is als zodanig positief. Dit streven zal echter ondermijnd worden als de politiek-militaire rol van Uganda alsmede de interne repressie zelf onvoldoende aandacht krijgt. De pro-actieve houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van de Anti-Homoseksualiteitswet is lovenswaardig, maar Nederland zou een bredere mensenrechtenbenadering moeten nastreven om de veiligheid van alle burgers te verbeteren. Daarnaast moet geëvalueerd worden wat werkt en in hoeverre het stoppen van OS gelden verandering van beleid teweeg brengt.

Het gekozen speerpunt Security and Rule of Law is de juiste keuze en verdient prioriteit. Het beleid moet gericht zijn op versterking van krachten tegen het patronagesysteem van de politieke elite en daarmee voor verbetering van de democratische ruimte en het respect voor mensenrechten. De keuzes die de ambassade maakt voor versterking van *civil society* is daarom de juiste keuze. Nederland moet nu meer investeren in maatschappelijke initiatieven die de (oil) *accountability* van de overheid vergroten. Zeker nu de overheidssteun aan de Justice, Law and Order sector (tijdelijk) is gestaakt.

Nederland zou als lid van de ICG voor de Grote Meren Uganda nader moeten monitoren en met Uganda in dialoog gaan over haar plichten onder de Peace and Security Framework agreement voor

¹ Jaarlijkse militaire bijdrage van de VS sinds 2007 is 200 miljoen (bron: Reno (2013) *The international factor in African warfare*; uit: Africa in World Politics, ed by Harbeson en Rothchild.

² Het risico is reëel dat de bevolking zegt: eerst werd Museveni in het zadel gehouden door de donateurs en nu door de olie.

de DRC zoals grensincidenten, ondersteuning van gewapende groepen, illegale goudhandel, onbemerd verblijf bieden aan betrokkenen bij oorlogshandelingen in de buurlanden.

Rwanda

Rwanda heeft onder zeer zware druk van de internationale gemeenschap gestaan om de steun aan rebellenbeweging M23 in DRC te stoppen. Voor de eerste keer in 20 jaar heeft dit eindelijk tot resultaat geleid. Rwanda staat steeds meer onder druk van andere Afrikaanse landen. Het buurland Tanzania heeft stevige kritiek op Rwanda. De diplomatieke relaties met Zuid Afrika hebben het vriespunt benaderd³. Het regime in Rwanda staat steeds meer onder grote druk van de eigen elite die zich politiek steeds meer in een hoek gedwongen ziet. Dit maakt het regime steeds meer geïsoleerd, ook in de AU.

De interne politieke ruimte is steeds meer beperkt. Oppositieiders⁴ en journalisten⁵ 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.

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.

De regering geeft veel aandacht aan hervorming van de agrarische sector. Er is veel angst en onrust dat dit ten koste van de gewone boer gaat gebeuren. Er is veel lokaal verzet tegen besluiten over mono-cropping en dergelijke onder lokale boeren. Hervorming van de agrarische sector is enerzijds weliswaar begrijpelijk maar riskeert *state security* boven *human security* te laten prevaleren. Er is een reëel gevaar dat een grote groep landloze boeren ontstaat zonder dat er elders emplooi is. Dit is een scenario waar de Grote Meren geen behoefte aan heeft.

De bij herhaling door de internationale gemeenschap aangetoonde ondersteuning door Rwanda van rebellengroepen in Oost Congo wordt stelselmatig door Rwanda ontkend.

Over het Nederlandse beleid in Rwanda (MASP)

Evenals in Uganda, zou sterke diplomatieke druk blijven bestaan in geval van Rwandese steun aan rebellengroepen in DRC door Rwanda, zoals aan de M23 in de afgelopen jaren. In de tweede plaats moet Nederland haar beleid toetsen aan de bijdrage aan verbetering van de politieke ruimte. Het eerste kost niets en is een plicht, het tweede riskeert weinig resultaat op te leveren vanwege het repressieve karakter van het regime. Ondersteuning van CSO's gericht op een verbeterde *accountability* van de overheid heeft slechts in zeer beperkte mate zin in Rwanda. Een onafhankelijke mensen-

³ Zuid Afrika heeft 3 diplomaten het land uitgestuurd omdat ze betrokken waren met een poging tot moord op vml chef defensie staf van Rwanda die politiek asiel had gekregen in Rwanda. Zuid Afrika beschuldigd Rwanda van verschillende politieke moorden op ex-RPF kaders gevlucht uit Rwanda naar Zuid Afrika. Rwanda heeft hierop gereageerd door 6 Zuid Afrikaanse diplomaten het land uit te sturen. Beide landen hebben alleen nog maar een ambassadeur aanwezig.

⁴ Bernard Ntaganda 4 jaar, Victoire Ingabire 13 jaar

⁵ Agnes Uwimana 4 jaar, Saidati Mukakibibi 3 jaar, Stanley Gatera 1 jaar

rechtenorganisatie ontbreekt. De alles bepalende lakmoesproef zal komen in de aanloop naar de presidentsverkiezingen indien Kagame de grondwet laat veranderen. Een dergelijke stap zou bepalend moeten zijn voor de continuering van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Rwanda. Versterking van justitie is geen antwoord op de zeer beperkte interne politieke ruimte. De cross border programma's verdienen wel verdere ondersteuning. Onderzocht moet worden in welke mate de door de Rwandese overheid beoogde hervorming van de agrarische sector (gericht op monocultuur), aansluit bij de strategie van lokale boeren (met name gericht op risicospreiding). Hierin schuilt mogelijk conflictpotentieel.

Burundi

De cyclus van geweld in Burundi lijkt ongebroken. In 2010 en 2011, tot ver na de verkiezingen werden tientallen (oppositie-)leden gedood met betrokkenheid van politie en veiligheidsdiensten. Velen hebben ook moeten vluchten. Ook de FNL maakte zich schuldig aan buitengerechtigde executies. Het regime toont zich in aanloop naar de verkiezingen van 2015 weinig tolerant naar kritische stemmen: de restrictieve perswet was hier een illustratie van.

De regering heeft een herziening van de grondwet voorgesteld waarbij de huidige president Pierre Nkurunziza (nu in tweede termijn) zich opnieuw kandidaat kan stellen voor de presidentsverkiezingen in 2015 en zelfs, indien herkozen, tot 2020 en zelfs tot 2025 verder kan regeren. Dit legt een bom onder de democratische toekomst van het land alsmede onder de Arusha akkoorden die een verdeling van de macht voor stonden. Doordat de oppositiepartijen de verkiezingen van 2010 heeft geboycot kunnen zij nu geen tegenwicht bieden. Bij recente demonstraties heeft de overheid de arrestatie gelast van een oppositieleider.

De huidige situatie is dermate instabiel dat geen voorspelling gedaan kan worden voor de toekomst.

Over het Nederlandse beleid in Burundi (MASP)

Burundi maakt een buitengewoon kritische periode door. In zijn algemeenheid zijn de keuzes in de MASP van Burundi goed te verdedigen. Nederland heeft een goed track record. De samenwerking met andere donoren is in het algemeen goed. Vooral het programma op veiligheid en rechtsorde heeft een ambitieuze maar realistische planning. Indien het lukt het Burundi programma te realiseren is dit *value for money*.