

Vergaderjaar 2005–2006

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2006

Inleiding

In onze brief van 20 april jl. (kamerstuk 29 521, nr. 24), hebben wij u kennis gegeven van een onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid om een bijdrage te leveren aan een EU-troepenmacht ter ondersteuning van de VN-vredesmissie MONUC ten tijde van de reeks verkiezingen medio dit jaar in de Democratische Republiek Congo (DRC). De Verenigde Naties hebben de Europese Unie hierom verzocht teneinde gewelddadigheden in deze periode te ontmoedigen.

Gelet op artikel 100 van de Grondwet melden wij u hierbij dat de regering besloten heeft aan deze operatie deel te nemen.

Kern van het besluit

De regering heeft besloten voor een periode van vier maanden een bijdrage te leveren met een infanterie-eenheid van pelotonsgrootte aan een EU-troepenmacht ter ondersteuning van MONUC. Het peloton zal deel uitmaken van een Duitse compagnie die in de nabijheid van het operatiegebied, in het naburige Gabon, op afroep beschikbaar is (de zogenaamde «*on call force*»). Voorts zullen twee Nederlandse stafofficieren geplaatst worden binnen het missiehoofdkwartier te Kinshasa en zal een Nederlands chirurgisch team van zes militairen deelnemen aan de missie. Vier Nederlandse officieren maken reeds deel uit van de staf van het operatiehoofdkwartier in Potsdam. In totaal gaat het om circa vijftig Nederlandse militairen.

De uitzendperiode, inclusief verplaatsingen, zal naar verwachting begin juli aanvangen en eindigen begin december 2006. Met het oog op tijdige ontplooiing in juli, zal medio juni reeds het eerste materieel verscheept worden naar Gabon.

De regering heeft het besluit tot deelname aan de onderhavige vredesondersteunende missie onder leiding van de EU in de DRC genomen na een zorgvuldige afweging van de aandachtspunten van het Toetsingskader 2001 (23 591/26 454, nr. 7). In deze brief wordt het kabinetsbesluit nader toegelicht aan de hand van deze aandachtspunten.

Gronden voor deelname

Transitieproces in DRC in beslissende fase

Na jaren van gewapend conflict, waarbij in totaal tien landen betrokken waren, bevindt de DRC zich sinds eind 2002 in een transitieproces waarin een in juni 2003 aangestelde transitieregering tracht om de DRC om te vormen tot een stabiele en vreedzame samenleving met democratisch gekozen en gecontroleerde bestuursorganen. Naast vrije verkiezingen bestaat dit transitieproces uit enkele andere activiteiten. Dit zijn het herstel van de veiligheid van de landsgrenzen en de staatsautoriteit, de ontwapening, demobilisatie en re-integratie (het *Disarmament, Demobilisation and Re-integration*- of DDR-proces) van de strijdende partijen, de hervorming van de veiligheidssector (het *Security Sector Reform*- of SSR-proces) middels bijvoorbeeld de opbouw van een geïntegreerd nationaal leger (*les Forces Armées de la République Démocratique du Congo*, het FARDC) en de wederopbouw van het land. Deze activiteiten zullen ook na de transitieperiode worden voortgezet.

Het slotstuk van dit proces vormen de eerste vrije verkiezingen sinds 1965. Daarbij worden op verschillende niveaus verkiezingen gehouden, ten behoeve van het kiezen van een president (in twee rondes, tenzij een kandidaat in de eerste ronde de absolute meerderheid haalt), parlement, senaat (via een getrappt systeem) en provinciale en lokale raden. De presidentsverkiezingen – waarvan de eerste ronde op 30 juli a.s. plaatsvindt – en parlamentsverkiezingen zijn spelen een essentiële rol. De transitieperiode wordt beëindigd op het moment dat de gekozen president een premier benoemt. Het is denkbaar dat de verkiezingen aanleiding zijn voor onvrede bij groeperingen die politieke invloed verliezen. Dit kan het transitieproces, waar door de Congolezen en de internationale gemeenschap veel in geïnvesteerd is, in gevaar brengen.

Verzoeken van de VN en de EU

Eind december 2005 hebben de Verenigde Naties de Europese Unie verzocht om ter ondersteuning van MONUC ten tijde van de diverse verkiezingen vanaf 30 juli a.s. in de DRC een troepenmacht in te zetten teneinde een bijdrage te leveren aan de stabiliteit van het land. De achterliggende gedachte is om middels een Europese militaire presentie gewelddadigheden – bijvoorbeeld door partijen die verkiezingen verliezen – te ontmoedigen, door desgevraagd MONUC te ondersteunen wanneer het verkiezingsproces wordt bedreigd en MONUC de situatie niet zelf onder controle kan brengen.

In reactie besloot de Europese Unie op 23 maart jl. op basis van een verkennend onderzoek en contacten met de VN, Afrikaanse Unie en DRC autoriteiten tot het starten van de operationele planning voor een dergelijke missie onder naam EUFOR RD Congo. De EU heeft besloten het verzoek van de VN te honoreren, omdat dit past in het kader van de langdurige betrokkenheid van de EU bij het transitieproces in de DRC en het stimuleren van vrede en veiligheid binnen het Grote Merengebied. Die betrokkenheid uit zich in de DRC op verschillende wijzen, zoals investeringen in de toekomst van de DRC door het Europees Ontwikkelingsfonds, diverse programma's van de Europese Commissie en individuele

EU-lidstaten, de activiteiten van de Speciale Vertegenwoordiger van de EU, Aldo Ajello, en verschillende EVDB-missies van de EU in de DRC, zoals de Europese crisisbeheersingsoperatie Artemis (gedurende de zomer van 2003), de politiemissie EUPOL Kinshasa (sinds april 2005) en de *Security Sector Reform*-adviesmissie EUSEC RD Congo (sinds juni 2005). Nederland levert op dit moment een bijdrage van vijf militairen aan de laatstgenoemde twee missies.

De VN Veiligheidsraad autoriseerde vervolgens operatie EUFOR RD Congo in zijn resolutie 1671 van 25 april 2006. De EU heeft haar lidstaten verzocht een militaire bijdrage te leveren aan EUFOR RD Congo. Frankrijk en Duitsland hebben zich bereid getoond het voortouw te nemen, mits de overige lidstaten het resterende «derde deel» van de benodigde troepen leveren. Op basis van contacten met Duitsland, waarmee Nederland op militair gebied intensief samenwerkt, heeft Nederland besloten zijn bijdrage in te bedden in de Duitse bijdrage aan de operatie. Hieruit vloeit het besluit voort een Nederlandse eenheid in een Duitse compagnie te integreren. Op 1 juni jl. stemde de Duitse Bondsdag in met het besluit om deel te nemen aan deze operatie. Voorts wordt voorzien dat de RAZEB van 12 juni a.s. zal besluiten aan te vangen met deze operatie.

Het Grote Meren-gebied vormt één van de prioritaire gebieden voor de Nederlandse inspanningen met betrekking tot vrede en veiligheid. In dit kader is Nederland met een bijdrage van circa 65 miljoen euro één van de grote donoren van het transitieproces in de DRC. Ons land is groot voorstander van een coherente inzet van het brede palet aan middelen en instrumenten die de EU en haar lidstaten tot hun beschikking hebben, en wil daaraan een wezenlijke bijdrage leveren teneinde het transitieproces in de DRC te voltooien. De regering stond dan ook vanaf het begin positief tegenover het verzoek van de VN, zolang de EU duidelijk afgebakende taken zou kunnen uitvoeren met een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de activiteiten van MONUC. Nu dat het geval is en na weging van de aandachtspunten van het toetsingskader, heeft de regering besloten een additionele militaire bijdrage te leveren ten behoeve van het succes van de transitie in de DRC.

I Politieke aspecten

Politieke context en voortgang transitieproces

In 1994 bracht de burgeroorlog in Rwanda een grote vluchtelingenstroom naar het toenmalige Zaïre op gang. Dit verhoogde de reeds bestaande spanningen en veroorzaakte nieuwe conflicten. Uiteindelijk escaleerde de situatie in oktober 1996 tot een burgeroorlog om macht en grondstoffen waarbij verscheidene landen in de regio waren betrokken. In de gevechten om de macht in de DRC spelen ook etnische aspecten, grondproblematiek en sociaaleconomische verschillen een belangrijke rol, waarvan rebellen en politieke leiders in hun strijd dankbaar gebruik maken.

Na diverse vergeefse pogingen leidden vredesbesprekingen o.l.v. president Chiluba van Zambia uiteindelijk tot het Lusaka Akkoord, dat in 1999 door de zes deelnemende landen (Angola, Namibië, Oeganda, Rwanda, Zimbabwe en Congo-Brazzaville) en de drie rebellenbewegingen werd getekend. De uitvoering van dit akkoord werd echter lange tijd niet ter hand genomen. Na de ondertekening op 16 december 2002 te Pretoria van het *Accord Global et Inclusif sur la Transition* door de toenmalige Congolese regering, de RCD-Goma, de MLC, de politieke oppositie (*Forces Vives*), de RCD-K-ML, de RCD en de Mayi-Mayi werd de basis gelegd voor het eerdergenoemde transitieproces.

De onderhandelingen over de details van de interim-grondwet, machtsdeling, vorming van een nationaal leger en beveiliging van politici en instellingen in Kinshasa werden in een later stadium voortgezet. Dit leidde tot de ondertekening van de Finale Acte van de Inter-Congolese Dialoog op 1 en 2 april 2003 te Sun City, Zuid-Afrika. Het resultaat hiervan is de huidige transitieregering, waarin de macht wordt gedeeld tussen president Joseph Kabila en vier vice-presidenten die ieder een representant zijn van de vier grootste politieke groeperingen in het land, te weten Yerodia Ndombasi (voormalige regering), Azerias Ruberwa (RCD-Goma), Jean-Pierre Bemba (MLC) en Arthur Z'Ahidi Ngoma (CCP, de voormalige oppositie). De 36 ministers zijn afkomstig uit alle voormalige rebellen-groepen, de voormalige regering, de oppositie en het maatschappelijk middenveld.

Zoals eerder uiteengezet, bestaat het transitieproces onder meer uit een serie verkiezingen, het DDR proces, het SSR proces en het aanvangen met de wederopbouw van het land. Ondanks de pressie en steun van de internationale gemeenschap en de bevolking, kampen bijna al deze onderdelen met aanzienlijke vertragingen, met name door de omvang en complexiteit van de te nemen hordes en door de gebrekkige wil van de zittende machthebbers om een succes van de transitie te maken. Dit proces kan immers een bedreiging vormen voor hun huidige macht in de transitieregering.

Ondanks de geboekte vooruitgang is de DRC echter nog steeds een «falende staat» die, buiten de hoofdstad en enkele grote steden, niet bij machte is om zijn enorme grondgebied te controleren, de veiligheid van burgers te garanderen, het monopolie op geweld te voeren, de interne rechtsorde te handhaven of de bevolking openbare diensten te leveren.

Het gebrek aan macht van de transitieregering over dit uitgestrekte land zonder serieuze infrastructuur kent niet alleen praktische, maar ook politieke en militaire oorzaken. Naast het eerdergenoemde feit dat de leden van de transitieregering profijt trekken uit het voortduren van de transitieperiode, wordt een andere belangrijke factor gevormd door de in de DRC opererende binnen- en buitenlandse illegale gewapende groepen, waaronder de *Lord's Resistance Army* (LRA) en de *Forces Démocratiques de la Libération du Rwanda* (FDLR). Deze groepen voorzien met name in hun levensonderhoud door plundering en roof en hebben belang bij het voortduren van het geweld. Enkele groepingen, zoals de FDLR, zijn betrokken bij de smokkel van grondstoffen uit de DRC, zoals goud, diamanten, coltan of tinsteen.

De lokale bevolking is het voornaamste slachtoffer van het regelmatig oplaaiende krijgsgeweld, mensenrechtenschendingen en de door deze situatie veroorzaakte humanitaire noodsituatie.

In internationaal verband vindt overleg plaats over de opzet en uitvoering van een nationale strategie voor wederopbouw. Hierin speelt de EU een belangrijke rol. Het maken van concrete afspraken daarover zal pas werkelijk kunnen aanvangen met een democratisch gekozen regering.

De Speciale Vertegenwoordiger van SG VN in de DRC, William L. Swing, speelt een belangrijke rol binnen het transitieproces. Zo zit hij bij de Transitieakkoorden ingestelde donorgroep voor, het *Comité International pour l'Accompagnement de la Transition* (CIAT). Dit CIAT pleegt regelmatig overleg met de president van de van de transitieregering Joseph Kabila en zijn vier vice-presidenten. Zoals genoemd heeft de EU ook een Speciale Vertegenwoordiger voor de Grote Meren-regio, Aldo Ajello. Afstemming binnen de internationale gemeenschap vindt plaats binnen diverse fora, waarvan de Grote Meren Contact Groep (met als leden de

VS, het VK, Frankrijk, België, Nederland en SV EU) en de Grote Meren Conferentie, waarvan de tweede VN-AU Topconferentie nu is voorzien in het najaar 2006, de belangrijkste lijken. Nederland is samen met Canada covoorzitter van de *Group of Friends* van de Grote Meren Conferentie.

Regionale dimensie

De Grote Meren-regio is met de Hoorn van Afrika aangewezen als prioritaire gebied voor de regionale en geïntegreerde benadering van het Afrika-beleid. Binnen deze regio neemt de DRC een sleutelpositie in, vanwege zijn geopolitieke ligging (negen buurlanden), reusachtige formaat en enorme rijkdom aan grondstoffen. Nederland gaat er dan ook van uit dat stabiliteit in de DRC (met name in het aan Burundi, Rwanda en Oeganda grenzende Oost-Congo) een voorwaarde is voor stabiliteit in de gehele Grote Meren-regio.

Ontwapening, demobilisatie, reïntegratie van strijders en hervorming van de veiligheidsector

Een verbetering van de veiligheidssituatie is essentieel voor het welslagen van de transitie in de DRC. De eerdergenoemde DDR en SSR processen vervullen hierin een belangrijke, aanjagende rol.

Wanneer ex-rebellen of legersoldaten geen deel willen uitmaken van het nieuwe Congolese leger, worden ze opgenomen in een nationaal programma voor ontwapening, demobilisatie en re-integratie, het zogenaamde DDR programma. Dit is onderdeel van het *Multi-country Demobilisation and Reintegration Program* (MDRP) voor de hele Grote Meren regio, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Wereldbank. Nederland is met een bijdrage van € 103 miljoen voor de periode 2002–2007 de grootste bilaterale donor van dit regionale programma. Van dit bedrag is ongeveer € 40 miljoen bestemd voor het nationale DDR programma van de DRC.

Het totaal aantal militairen en strijders dat tot op heden aan het proces van demobilisatie en legerintegratie heeft deelgenomen, was in mei 2006 gestegen tot 110 000. Van deze groep kozen 70 000 personen voor demobilisatie en reïntegratie in de samenleving, de rest voor integratie in het leger. Het aantal militairen en strijders dat nog niet aan het proces heeft deelgenomen wordt geschat op 84 000. In de provincies Noord en Zuid Kivu, Katanga en Kinshasa (i.e. Kabila's Republikeinse Garde) bevinden zich de grootste groepen strijders die het DDR programma nog moeten doorlopen.

Inmiddels zijn 38 reïntegratieprojecten voor in totaal 58 000 gedemobiliseerde strijders goedgekeurd. De inhoud van de programma's varieert, maar komt in de meeste gevallen neer op een korte beroepstraining, waarna de gedemobiliseerde een op zijn beroep toegesneden uitrusting (reïntegratiekit) meekrijgt. Op dit moment bevinden zich reeds 24 projecten in de fase van uitvoering, voor in totaal 33 000 personen. Naar verwachting zullen op korte termijn nog eens 5 projecten voor 18 000 personen worden goedgekeurd. Dit betekent dat het aantal gecreëerde «reïntegratie-plaatsen» gelijke tred houdt met het aantal personen dat kiest voor dit traject. Het totaal aantal gedemobiliseerde kindsoldaten bedraagt 18 500, waarvan 16 000 zijn aangemeld bij hulporganisaties. Zo'n 10 000 kinderen volgen een beroepstraining of gaan weer naar school. Ook dit aantal zal naar verwachting de komende tijd blijven stijgen.

Strijders die het DDR proces hebben doorlopen en kozen voor een carrière in het nieuwe nationale leger, volgen een ander nationaal traject, dat uitmondt in hun opname in een geïntegreerde brigade van het FARDC. Zowel MONUC als de internationale gemeenschap verleent steun aan de opzet van in totaal 18 geïntegreerde brigades (van voormalige rebellen en legersoldaten) die de ruggengraat moeten gaan vormen van het nieuwe Congolese leger. De brigades worden gevormd in zes militaire integratiekampen, verdeeld over het land. Nederland heeft, samen met Zuid-Afrika, de leefomstandigheden verbeterd in twee integratiekampen in Oost-Congo. De andere vier kampen worden ondersteund door de EU (2), België en Angola.

Tot op heden zijn zeven geïntegreerde brigades samengesteld en ingezet. Nog eens vijf brigades (de zgn. «tweede golf») zijn klaar met hun training, maar verblijven om logistieke redenen nog steeds in de militaire integratiekampen. Sommige brigades wachten nog op uitrusting en het oorspronkelijk plan voor de inzet van de brigades bleek te duur. Het transport van de tweede golf brigades naar hun inzetgebied zal de komende weken plaatsvinden, aldus de chef van de generale staf van het leger, de luitenant-generaal Kisempia. Wanneer deze brigades zijn ingezet kan een begin worden gemaakt met de samenstelling van de laatste zes brigades, de «derde golf». Het lijkt onwaarschijnlijk dat de derde golf nog voor het begin van het verkiezingsproces, op 30 juli, gereed zal zijn.

De inzet van de geïntegreerde brigades verloopt niet zonder problemen. Schendingen van de mensenrechten door militairen komen voor en werden onlangs gepubliceerd door MONUC. In delen van het land, waaronder Ituri, wordt het leger door de bevolking met wantrouwen bekeken en soms eerder als bezetter dan als bevrijder gezien. Een positieve ontwikkeling wat het laatste betreft is de berechting onlangs van militairen die zich schuldig hadden gemaakt aan rekrutering van kindsoldaten, verkrachting en andere misdaden.

Belangrijke factoren die bijdragen aan het wangedrag van de militairen zijn een slechte organisatie, een gebrek aan logistieke en financiële ondersteuning (hetgeen plundering in de hand werkt) en een slecht functionerend rechtssysteem. De EVDB missie EUSEC DR Congo geeft sinds zomer 2005 een hoogwaardige ondersteuning aan de hervorming van de veiligheidssector. Nederland draagt drie officieren bij aan deze missie.

Politie

De Congolese politiemachten maken eenzelfde moeizaam hervormingsproces door als de krijgsmacht en worden hierin met name ondersteund door de EVDB politiemissie EUPOL Kinshasa. De paradepaarden van de politiemacht in Kinshasa, van oudsher een centrum voor onrust en betogingen, vormen de door resp. Frankrijk en de EU getrainde *Police d'Intervention Rapide* (PIR, circa 3000 man) en *Unité de Police Intégrée* (UPI, circa 1000 man). Laatstgenoemde geïntegreerde eenheid is ook belast met de dagelijkse beveiliging van overheidsinstellingen en belangrijke politici, zoals de vice-presidenten Ruberwa (RCD-Goma) en Bemba (MLC). Volgens MONUC en de EVDB politiemissie EUPOL Kinshasa lijken de Congolese politiemachten redelijk voorbereid op de beveiliging van de verkiezingen.

De rol van de militaire operatie EUFOR RD Congo in het politieke proces

De rol van EUFOR RD Congo moet nadrukkelijk worden geplaatst in het kader van de VN-vredesmacht MONUC, die door EUFOR RD Congo op beperkte gebieden zal worden ondersteund in zijn missie. MONUC speelt een belangrijke rol ten behoeve van de vrede en veiligheid van de DRC, mede omdat de totstandkoming van een effectief, geïntegreerd nationaal leger nog enkele jaren op zich zal laten wachten. Nederland tracht MONUC daarbij te ondersteunen. Nederland heeft, toen de VN niet op korte termijn kon voorzien in bepaalde dringende behoeften van de leiding van MONUC, getracht om in die behoeften te voorzien, door bijvoorbeeld militaire stafkaarten te laten fabriceren van het oostelijke deel van de DRC.

MONUC is opgericht in 1999 en kende een moeilijke start. De missie werd lang gezien als ineffectief, maar is het afgelopen jaar effectiever is gaan optreden. MONUC heeft thans voornamelijk tot taak de operaties van het FARDC te steunen, de rebellen te helpen ontwapenen, mensenrechtenschendingen te voorkomen, het leveren van humanitaire hulp door VN-organisaties en *non-governmental organizations* te waarborgen en de komende verkiezingen te ondersteunen.

Dat MONUC in de afgelopen jaren is uitgegroeid tot de grootste VN vredesoperatie (met een troepenplafond van ruim 17 000 manschappen), maar nog steeds met een tekort aan troepen kampt, moet vooral worden geplaatst in de context van de aanhoudende instabiliteit het Oostelijke deel van de DRC, waar nog altijd sprake is van een significante dreiging van (deels buitenlandse) gewapende milities. MONUC heeft juist ook daarom in Veiligheidsraadresoluties (VNVR) 1291 en 1565 een robuust mandaat gekregen onder Hoofdstuk VII van het handvest van de Verenigde Naties, op basis waarvan het geautoriseerd is «to use all necessary means» om zijn mandaat uit te voeren.

Ondanks deze stevige basis heeft de Veiligheidsraad ertoe besloten om met het oog op de aankomende verkiezingen in de DRC een aantal aanvullende zekerheden in te bouwen om bij te dragen aan een stabiel klimaat voor deze cruciale fase in het transitieproces. In oktober 2005 autoriseerde de Veiligheidsraad een tijdelijke uitbreiding van MONUC met 300 manschappen (VNVR 1635). In december 2005 ging de Veiligheidsraad daarnaast akkoord met een tijdelijke overheveling van ONUB-eenheden en personeel, de VN-operatie in buurland Burundi, naar de DRC (VNVR 1650).

In aanvulling hierop verzocht de VN in december 2005 de Europese Unie om een tijdelijke militaire operatie in het leven te roepen ter ondersteuning van MONUC en als extra bijdrage aan de stabiliteit in de verkiezingsperiode. Belangrijkste reden die de VN aandroeg voor dit verzoek was de analyse van de VN dat een directe betrokkenheid van EU troepen – deels in de vorm van een «over the horizon-force» (ook wel «on call-force» genoemd) – een ontmoedigende werking zal hebben op mogelijke plannen het proces te doen ontsporen. Vanuit deze gedachtegang is ook gesproken over een «deterrent force». De regering deelt die inschatting.

In Veiligheidsraadresolutie 1671 wordt de juridische basis gelegd voor EUFOR RD Congo. Deze resolutie maakt onder meer duidelijk dat de EU-operatie slechts in het geval dat MONUC in een bepaalde situatie zelf niet in staat blijkt een situatie het hoofd te bieden, in actie zal komen. EUFOR RD Congo is dus niet een integraal onderdeel van MONUC. De missie staat ook niet onder VN-commando, maar wordt door de EU

aangestuurd. In dezelfde VNVR heeft de Veiligheidsraad onderstreept dat de DRC-autoriteiten zelf de hoofdverantwoordelijkheid dragen voor de veiligheidssituatie in hun land. Noch MONUC, noch de tijdelijke EU-operatie kan worden beschouwd als een vervanging voor de rol die de lokale autoriteiten zelf dienen te vervullen. Hoewel EUFOR RD Congo dus een operatie is met een beperkte reikwijdte voor een beperkte tijd, geeft deze desalniettemin een krachtig geluid af namens de internationale gemeenschap aan zowel de positieve als de negatieve krachten in het transitieproces.

De humanitaire, politieke en economische situatie

Humanitaire situatie

De humanitaire nood in de DR Congo wordt door de VN «een veronachtzaamde catastrofe, een stille maar dodelijke ramp» genoemd. Strijdende partijen – die ook burgers het doelwit van geweld maken – en mensenrechtenschendingen zorgen voor een voortdurende stroom vluchtelingen en ontheemden, waarvoor de aanwezige verleners van noodhulp maar ten dele verlichting kunnen brengen. Sinds 1998 zijn volgens schattingen circa 4 miljoen mensen als gevolg van geweld en slechte leefomstandigheden om het leven gekomen. Schattingen van het *International Rescue Committee* zijn dat dagelijks 1 000 tot 1 200 mensen sterven, grotendeels door gebrek aan voedsel en door onder normale omstandigheden te behandelen ziektes als malaria, cholera, diarree en slaapziekte. Naar schatting 16 miljoen mensen, op een totale bevolking van 60 miljoen zielen, zijn in grote mate hulpbehoevend.

Het land telt ongeveer 1,6 miljoen ontheemden en nog eens eenzelfde aantal recent teruggekeerden die een nieuw bestaan moeten opbouwen. Door het voortdurende geweld komen er naar schatting elke maand 40 000 verdrevenen bij. Honderdduizenden Congolezen uit met name het Oosten van de DRC verblijven als vluchtelingen in de omliggende landen, waarvan alleen al bijna 150 000 in vluchtelingenkampen in Tanzania. Rekrutering van kinderen door gewapende groepen, seksueel geweld tegen vrouwen en kinderen en mishandeling van burgers zijn met name in het oostelijke deel van het land aan de orde van de dag. Vrijwel iedere vorm van «wetshandhaving» ontbreekt.

Door een verbeterde humanitaire toegang in met name Oost-Congo zijn de noden van de bevolking nu veel beter in kaart gebracht. Hierbij dient onmiddellijk aangetekend te worden dat nog altijd grote gebieden vrijwel ontoegankelijk zijn voor humanitaire hulpverleners (Katanga). Verwacht mag worden dat de behoefte aan humanitaire hulp in de loop van het jaar verder zal toenemen. Nederland heeft in 2006 reeds circa 8 miljoen euro bijgedragen aan humanitaire hulp. Van 2000 tot eind 2005 droeg Nederland circa 40 miljoen euro bij aan de verlening van humanitaire hulp.

Mensenrechten

Er is in de gehele DRC sprake van wijdverbreide en stelselmatige schendingen van de rechten van de mens. Ook politiemensen en militairen van het nationale leger maken zich schuldig aan ernstige mensenrechtenschendingen. Gewapende en ongedisciplineerde soldaten en militieleden buiten de lokale bevolking uit. De bevolking kan hiertegen geen bescherming inroepen. Vooral in het oosten van het land (Ituri, Noord- en Zuid-Kivu en Katanga) doen zich nog steeds ernstige schendingen van de mensenrechten voor, voornamelijk door de voortdurende strijd tussen het FARDC en gewapende groeperingen.

Het grootste mensenrechtenprobleem in de DRC is de straffeloosheid. Er is geen politieke wil om tot effectieve vervolging van mensenrechtenschendingen over te gaan. Het justitieel apparaat in de DRC is niet toegerust om daadwerkelijk tot vervolging over te gaan. Daarnaast ontbreekt het aan politieke wil.

In de Congolese maatschappij nemen vrouwen een ondergeschikte positie in. Seksueel geweld komt op grote schaal voor in de DRC. Seksueel geweld wordt vaak doelbewust gebruikt als oorlogswapen, om gemeenschappen te ontwrichten, om bevolkingsgroepen te onderdrukken en te terroriseren en om het gezag over een bepaald gebied te doen gelden. Het is moeilijk aangifte te doen van seksueel geweld, vooral in het oosten van het land. De leiding van operatie EUFOR RD Congo heeft een handleiding opgesteld voor de omgang van het personeel met betrekking tot mensenrechten, en in het bijzonder met betrekking tot *gender*-onderwerpen.

Economische situatie

Dankzij de aanwezigheid van grote hoeveelheden grondstoffen is de DRC in potentie een rijk land. Door decennialange plundering, een kleptocratische dictatuur en burgeroorlog hebben de bevolking en het land hiervan tot nog toe niet kunnen profiteren. Wel hebben de politieke en economische hervormingen van 2003 de economie enigszins gestabiliseerd en een klimaat geschapen waarin herstel kan plaatsvinden. Hoewel de DRC thans een tussentijds kwijtschelding van schulden krijgt, zal het grootste deel van de zogenaamde HIPC-schuldkwijtschelding pas beschikbaar komen indien aan alle criteria wordt voldaan, hetgeen waarschijnlijk eerst in 2007 zal geschieden.

Situatie met betrekking tot vluchtelingen

Asielverzoeken van personen uit de DRC worden op individuele basis getoetst. Er geldt een beleid van categoriale bescherming voor personen van Rwandofone afkomst (Banyamulenge). De DRC is als prioriteitsland voor terugkeer opgenomen in de Terugkeernota. Met financiële steun van Nederland is het weeshuis van Don Bosco gerenoveerd. Naast wees- en straatkinderen kunnen hier ook uit Nederland terugkerende alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden opgevangen.

Het meest recente standpunt van UNHCR over terugkeer dateert van augustus 2004. UNHCR was destijds niet tegen terugkeer naar Kinshasa van personen die geen internationale bescherming nodig hebben, familiebanden hebben in de hoofdstad en kunnen rekenen op economische steun. Wel waarschuwde UNHCR tegen gedwongen terugkeer van afgevozen en uitgeprocedeerde asielzoekers naar gebieden buiten Kinshasa.

Verkiezingen

De *Commission Electorale Indépendante* (CEI) die door de regering in augustus 2003 werd ingesteld heeft de taak om overeenkomstig het eerdergenoemde *Accord Global et Inclusif* algemene verkiezingen te organiseren. Dit verkiezingsproces zal echter de in de Transitie-akkoorden gestelde deadline van 30 juni 2006 overschrijden, nu de eerste ronde van de presidentiële verkiezingen is uitgesteld tot 30 juli 2006, als gevolg van een moeizaam verlopen kiezersregistratie en aanneming van de kieswet. Als opmaat naar de verkiezingen werd eind 2005 een referendum over de nieuwe grondwet gehouden, die door een grote meerderheid werd aanvaard. De nieuwe grondwet is sinds februari 2006 van kracht. De bestaande politieke en juridische instituties zullen echter blijven functio-

neren tot na de verkiezingen en daarmee het einde van de transitieperiode.

Zoals gesteld lijken niet alle deelnemende partijen, zoals de voormalige rebellengroepen, gebaat te zijn bij verkiezingen. De belangrijkste oppositiekandidaat, veteraan Etienne Tshisekedi van de *Union Démocratique pour le Progrès Social* (UDPS) heeft, na zijn weinig succesvolle oproepen tot boycot van de kiezersregistratie en het referendum over de grondwet, nu ook besloten de presidentsverkiezingen te boycotten. Door deze boycot naar zijn aanhangers toe te presenteren als een uitsluiting van de verkiezingen door de transitieregering, sticht hij onvrede.

In logistieke zin zijn de verkiezingen extreem gecompliceerd, zowel door de omvang van het land, dat circa 53 000 kieslokalen zal tellen, en het vrijwel geheel ontbreken van fysieke infrastructuur, als ook door de praktische consequenties van de bepalingen van de begin 2006 aangenomen kieswet. De VN, Europese Commissie en andere donoren – waaronder Nederland – dragen samen meer dan USD 400 miljoen bij aan het verkiezingsproces. De opvallend hoge opkomst voor de kiezersregistratie en het referendum over de grondwet zijn een indicatie van het grote enthousiasme van de bevolking voor de verkiezingen. De verkiezingen zullen worden beveiligd door de Congolese politie, die indien nodig kan worden bijgestaan door het nationale leger en de vredestroepen van MONUC. Laatstgenoemden zijn verantwoordelijk voor de logistieke ondersteuning van de verkiezingen.

Mandaat en rechtsbasis

VN Veiligheidsraad resolutie 1671 van 25 april 2006 vormt de rechtsbasis voor EUFOR RD Congo. Deze resolutie, aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN Handvest, autoriseert de ontplooiing van EUFOR RD Congo voor een periode die eindigt vier maanden na de datum waarop de eerste ronde van de presidents- en parlementsverkiezingen plaatsvinden. De resolutie bepaalt ook dat de autorisatie voor EUFOR RD Congo afhankelijk is van de autorisatie voor MONUC. Dit houdt in dat na 30 september 2006, wanneer het huidige mandaat van MONUC afloopt, de autorisatie voor RD Congo alleen doorloopt wanneer ook het mandaat voor MONUC – zoals de VN beogen – wordt verlengd.

De resolutie omschrijft de taken van EUFOR RD Congo als volgt:

- a) MONUC ondersteunen bij het stabiliseren van een situatie, in geval MONUC ernstige moeilijkheden ondervindt bij het uitvoeren van haar mandaat met de huidige middelen;
- b) Bijdragen aan de bescherming van burgers die direct bedreigd worden met fysiek geweld in de gebieden waarin zij is ontplooid, zonder dat dit afdoet aan de verantwoordelijkheid van de regering van de Democratische Republiek Congo;
- c) Bijdragen aan de bescherming van het vliegveld van Kinshasa;
- d) Verzekeren van de veiligheid en bewegingsvrijheid van personeel van, en beveiliging van de installaties van EUFOR RD Congo;
- e) Uitvoeren van operaties met een beperkt karakter met als doel individuen die gevaar lopen te extraheren.

Resolutie 1671 geeft EUFOR RD Congo de bevoegdheid om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om deze taken uit te voeren, in overeenstemming met afspraken tussen de EU en de VN.

De ontplooiing van EUFOR RD Congo vindt plaats met instemming van de DRC, zoals in een brief van de Permanente Vertegenwoordiger van de DRC aan de VN Veiligheidsraad van 30 maart 2006 aangegeven.

Nederland stelt, net als de Duitse eenheden waarmee Nederland nauw zal samenwerken, de toegezegde eenheid alleen ter beschikking voor inzet in de hoofdstad Kinshasa en omstreken. Om operationele redenen is de precieze grens van de omstreken van Kinshasa niet bepaald. Eventuele operaties buiten Kinshasa zullen door andere EU-landen worden uitgevoerd, waarbij Frankrijk de belangrijkste troepenleverancier is.

Deelnemende landen

De belangrijkste troepenleveranciers voor het detachement in DR Congo zijn Frankrijk, Duitsland en Polen. Het merendeel van de EU-lidstaten levert een bijdrage. De *on-call forces* in Gabon bestaan uit eenheden van Frankrijk, Duitsland, Portugal, Zweden en Nederland. Het luchttransport wordt verzorgd door 6 C-130 transportvliegtuigen van Frankrijk (2), België, Griekenland, Turkije en Zweden. Duitsland stelt een C-160 medisch transportvliegtuig en transporthelikopters ter beschikking.

Invloed op de besluitvorming

EUFOR RD Congo betreft een in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid opgezette operatie onder leiding en commando van de Europese Unie, die op verzoek van en in nauwe coördinatie met de VN wordt uitgevoerd. De door Nederland bijgedragen infanterie eenheid zal onderdeel uitmaken van een Duitse compagnie. Omwille van de voortrekkersrol die Duitsland binnen de operatie speelt, zal hierdoor de mate van invloed op de besluitvorming toenemen. Daarnaast zal Nederland op de operatiehoofdkwartieren in Kinshasa en in Potsdam staf-functionarissen plaatsen.

II Militaire aspecten

Haalbaarheid

Militaire opdracht

De intentie van EUFOR RDC is, overeenkomstig het verzoek van de VN, te voorzien in afschrikking door zichtbare en geloofwaardige ontplooiing. De opdracht aan de strijdmacht is het ontplooiën van een vooruitgeschoven element in Kinshasa en een «over de horizon» element in Gabon teneinde ondersteuning te leveren aan MONUC voor die situaties die buiten de capaciteit van MONUC vallen. Inzet wordt dan ook alleen voorzien indien de politie, FARDC en MONUC de situatie niet meer aankunnen.

Daarnaast houdt EUFOR RDC rekening met mogelijke aanvullende taken, zoals uitvoeren van reddingsoperaties, beveiligen van het internationale vliegveld en het ondersteunen van evacuaties.

Opstelling conflictpartijen

Er zijn thans geen concrete aanwijzingen dat voorafgaande aan of tijdens de verkiezingen grootschalig geweld zal uitbreken. Dit neemt echter niet weg dat er een kans bestaat dat de veiligheidssituatie in de DRC tijdens of na de verkiezingen verslechtert, omdat bestaande spanningen toenemen.

Voorafgaande aan de verkiezingen moet rekening gehouden worden met oplopende spanningen doordat de verkiezingen vanwege logistieke problemen en de recent toegenomen spanningen in het oosten van het land (i.c. intensivering van gewapende acties door een rebellenalliantie en de gijzeling van VN-militairen) mogelijk over meerdere dagen verspreid moeten plaatsvinden of zelfs worden uitgesteld. Voorts heeft het land

weinig ervaring met politieke campagnes, waardoor het moeilijk te voorspellen is welke rol en welk effect de etnische tegenstellingen in het land zullen hebben. De oppositiepartij UDPS boycot de verkiezingen en riep haar aanhangers op om niet deel te nemen aan de inmiddels afgesloten kiezersregistratie. Het gegeven dat de UDPS daarmee buiten het verkiezingsproces staat is, een mogelijk bron van spanningen of onrust.

Na de uitslag van de eerste verkiezingsronden kan de situatie verslechteren als de verdeling van de macht tussen winnaars en verliezers van de verkiezingen ten koste gaat van enkele invloedrijke leiders die er niet in slagen coalities te sluiten. Mogelijk leidt dit tot de neiging persoonlijke belangen veilig te stellen. In het ergste geval zou dit uit kunnen monden in door hen georkestreerde ongeregeldeheden, in het bijzonder in de grote steden. Daarnaast is het denkbaar dat de groeperingen die een machtsbasis in Oost-Congo hebben, de handen ineen slaan en het onderontwikkelde FARDC voor de onmogelijke opgave stellen het gezag van de nieuwe regering ook in dat deel van Congo tot gelding te brengen.

Het vereiste militaire vermogen

De EU zal twee infanteriecompagnieën in de DRC zelf ontplooiën, tezamen met een hoofdkwartier. Het betreft Spaanse en Franse eenheden met een totale omvang van circa 500 militairen. Het primaire doel van de EU-missie is een afschrikkende functie te vervullen die ertoe moet leiden dat bovengenoemde mogelijke gewelddadige reacties van de partijen achterwege blijven. Deze dreiging is alleen geloofwaardig als ook de bereidheid bestaat op te treden. Het is daarom van belang dat de in Congo aanwezige EU-troepen op korte termijn versterkt kunnen worden. In de eerste instantie met op afroep beschikbare EU-troepen in Gabon. De Nederlandse eenheid zal in eerste instantie deel uitmaken van deze «on-call forces», die bestaan uit een Duitse en een Franse compagnie alsmede een Zweeds/Franse *special forces* eenheid. In totaal worden er circa 1200 EU-militairen in Gabon achter de hand gehouden. Indien deze versterking niet afdoende blijkt, wordt in een strategische reserve van circa 1500 militairen voorzien. De EU neemt binnenkort een besluit over de samenstelling van deze reserve.

De inzet van de EU is erop gericht om de VN-troepenmacht MONUC gedurende een beperkte periode te ondersteunen in die delen van de DRC waar MONUC – noodgedwongen – de minste troepen voor handen heeft. Het merendeel van de circa 17 000 troepen van MONUC zijn immers in het onrustige oosten van de DRC gestationeerd, waar zij onder commando staan van de Nederlandse generaal Cammaert.

De aanwezigheid van EUFOR RD Congo zal bijdragen aan het ontmoe-digen of deëscaleren van geweldsuitbarstingen tijdens het verkiezingsproces. Hierbij moet worden aangetekend dat de totale omvang van de Europese troepen, inclusief versterking, niet gedimensioneerd is om een grootschalige opstand of geweldsuitbarsting het hoofd te bieden. Teneinde de politie in Kinshasa zo goed mogelijk te voorzien van kennis en trainingen m.b.t. het omgaan met protesterende of gewelddadige mensenmassa's, heeft de EU besloten de politiemissie EUPOL Kinshasa rond de verkiezingen tijdelijk uit te breiden.

Door de grote afstanden in het land is de afhankelijkheid van tactisch luchttransport en eenvoudig verplaatsbare logistieke en geneeskundige ondersteuning groot. Gezien de troepensterkte is EUFOR RD Congo slechts beperkt in staat buiten Kinshasa op te treden. De EU tracht de thans nog bestaande tekorten op het gebied van tactisch luchttransport en

geneeskundige ondersteuning weg te werken, zodat de operatie medio juni – in haar huidige vorm – kan aanvangen.

Geschiktheid en beschikbaarheid

De operatie is opgezet rondom snel oproepbare eenheden in de nabijheid van DRC. De vereiste transporteerbaarheid van de eenheden dwingt tot lichte eenheden. Daarnaast is het verwachte operatiegebied primair in bebouwde omgeving en eventueel jungleachtige omstandigheden. Een peloton van de 11e luchtmobiele brigade is hiervoor geschikt en beschikbaar.

Force protection

In verhouding tot hun mogelijke tegenstanders zijn de eenheden van EUFOR RD Congo uitgebreid en modern uitgerust. Indien de veiligheidssituatie verslechtert, zijn er transportmiddelen aanwezig die een snelle evacuatie van onder meer de Nederlandse militairen mogelijk maken.

Wijze van optreden

EUFOR RDC bestaat uit drie elementen:

- Een voorwaarts ontplooid deel in Kinshasa bestaande uit een Frans hoofdkwartier, een Spaanse infanteriecompagnie, een Franse beveiligingscompagnie, helikopters, logistieke en ondersteunende elementen.
- Een oproepbaar deel in Gabon bestaande uit een stafelement, een Franse infanteriecompagnie, de Duits/Nederlandse infanteriecompagnie, logistieke ondersteuning, tactisch luchttransport en een Frans/Zweedse eenheid speciale troepen.
De operatiecommandant heeft de intentie de troepen in Gabon en rond Kinshasa regelmatig onderling te rouleren.
- Een strategische reserve op afroep in Europa.

Geweldsinstructie

De EU heeft Rules of Engagement (ROE) vastgesteld voor EUFOR RD Congo. Deze ROE zijn gebaseerd op de bevoegdheid die de operatie onder VN Veiligheidsraad resolutie 1671 heeft gekregen. De ROE zijn voldoende robuust om de opgedragen taken te kunnen uitvoeren. Op basis van de ROE zal een Nederlandstalige instructiekaart geweldgebruik worden opgesteld.

Bevelstructuur

De EU heeft voor deze operatie een heldere bevelsstructuur ontworpen, die los staat van de VN commandolijn. Hierdoor heeft de Europese Unie directe zeggenschap over de inzet van haar troepen. Wel zal daar waar nodig intensief contact zijn met MONUC. De algehele leiding over EUFOR RD Congo berust bij de Duitse operatiecommandant, generaal Viereck, gestationeerd op het operatiehoofdkwartier te Potsdam. De operatiecommandant rapporteert aan het militair comité van de Europese Unie (EUMC). In het veld staat EUFOR RD Congo onder leiding van een Franse *Force Commander*, generaal Damay, die de operatie vanuit het missiehoofdkwartier in Kinshasa leidt.

De Nederlandse eenheid staat onder bevel van een Duitse compagniescommandant. De *on call forces* worden aangestuurd door de Operatiecommandant en kunnen door de *Force Commander* naar DR Congo geroepen worden. Het chirurgisch team wordt in voorkomend geval ingedeeld bij een Duitse geneeskundige installatie in Kinshasa of Gabon.

Status van de militairen

De militairen van Eufor RDC zijn geen VN-militairen. Zij behoren tot een aparte EU-troepenmacht die, gelegitimeerd door een VN-resolutie naast de VN-troepen van MONUC opereert. Voorzien is dat de EU met de DRC en met Gabon statusovereenkomsten zal sluiten waarin de status van personeel van EUFOR RD Congo wordt geregeld. Resolutie 1671 bepaalt dat, totdat er een overeenkomst tussen de EU en de DRC tot stand is gekomen, de bepalingen van de statusovereenkomst voor MONUC van toepassing zullen zijn op EUFOR RD Congo personeel in de DRC. Dit houdt onder meer in dat Nederland exclusieve strafrechtelijke rechtsmacht behoudt over Nederlandse militairen.

Risico's

Klimaat

De zware klimatologische omstandigheden vergen goede hygiënische maatregelen en een aangepaste wijze van optreden.

Terrein

De DR Congo is een zeer groot land met slechte verbindingen. De terrein-omstandigheden zijn vaak slecht door weersinvloeden en achterstallig onderhoud aan het schaarse wegennet.

Mijnen en onontpofte munitie

De aanwezigheid van landmijnen en onontpofte munitie kan de mobiliteit beperken. De dreiging wordt vooral gevormd door de niet-gelocaliseerde mijnen die door de strijdende partijen rondom vliegvelden, (voormalige) garnizoenen/kampementen, defensieve opstellingen en langs wegen zijn gelegd. De hoge temperaturen maken sommige typen landmijnen extra gevoelig.

Duur van de uitzending

Nederland heeft een bijdrage toegezegd voor vier maanden. Inclusief de opbouw en terugtrekking zal de Nederlandse eenheid maximaal zes maanden worden uitgezonden.

Financiering

De uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage, van circa 50 militairen voor maximaal 6 maanden, aan de EU-troepenmacht ter ondersteuning van MONUC tijdens de verkiezingen in de DRC (EUFOR RD Congo) bedragen circa 1,4 miljoen euro. Dit bedrag is exclusief de uitgaven die gemoeid zijn met de logistieke inbedding bij de Duitse compagnie. Deze additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

1)	Balkan	
a)	Eufor Bosnië	300
b)	EUPM/EUMM/NHQ	11
c)	KFOR Kosovo	4
2)	Midden-Oosten	
a)	EU Bam Rafah (Gaza)	3
b)	UNTSO	13
c)	NTIM-I Irak	8
d)	MNF-I Basrah Irak	1
3)	Afghanistan	
a)	Staf ISAF	67
b)	F16 Detachement	127
c)	PRT Baghlan	176
d)	C-130 detachement	22
e)	MNRC South	51
f)	Deployment Task Force	876
4)	Afrika	
a)	Eupol Kinshasa DRC	2
b)	EUSEC DRC	2
c)	MONUC	2
d)	AMIS Addis Abeba	1
e)	Unmis Soedan	9
f)	CJTF HoA Djibouti	2
	Overig (o.m. staven in Italië, VS, Bahrein)	12
Totaal uitgezonden		1 689