

Amani Labda,
Misschien Vrede

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW
IN DE DEMOCRATISCHE REPUBLIEK CONGO

Syntheseverslag



KONINKRIJK BELGIË
Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking

Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking

Egmont • Karmelietenstraat 15, B-1000 Brussel • + 32 2 (0)2 501 38 34 • www.diplomatie.belgium.be • www.dg-d.be • ses-dbe@diplobel.fed.be

Wettelijk depotnr: 0218/2011/38

AMANI LABDA

Misschien Vrede

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DEMOCRATISCHE REPUBLIEK CONGO

Syntheseverslag - juni 2011

Evaluatie uitgevoerd door:

Channel Research, België

Rapport samengesteld door:

Emery **Brusset** (team leader), Maria **Bak**, Cécile **Collin**, Abigail **Hansen**, Nynke **Douma**, Justine **Elakano**, Ralf **Otto**, Rachel **Perks**, Sylvie **Ngalimbaya**, Augustin **Ngendakuriyo**, Laurent de **Valensart**, Koen **Vlassenroot**, Claudine **Voyadzis**.

Kwaliteitscontrole:

Nicholas Bray, Konrad Huber, Christian Fusillier, Henri Martens.

channelresearch

Route des Marnières 45A, 1380 Ohain Belgium
Tel +32 2 633 65 29 Fax +32 2 633 30 92
www.channelresearch.com info@channelresearch.com

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Juni 2011

Grafische vormgeving: Sandra Fernandez Bernardo, Dienst communicatie FOD

Drukwerk : drukkerij FOD

coverfoto : artisanale mijnwerkers in Ituri. Auteur Cécile Collin. De foto op de kaft blijft eigendom van de auteur en wordt met het akkoord van de rechthebbende gekopieerd.

Evaluation N° S4-2009-03

Wettelijk Depot : 0218/2011/38

Dit document is tevens beschikbaar in pdf-formaat op de website www.diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Evaluatie of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

De meningen in dit document zijn gestaafde meningen van de auteurs en reflecteren niet noodzakelijk de positie van de donoren en agentschappen die deze evaluatie aangevraagd hebben.

Gedrukt op 100% gerecycleerd papier, gebleekt zonder chloor.

Deze gezamenlijke evaluatie werd besteld door België, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Canada, Japan, UNICEF, UNDP, UNFPA, UNIFEM en OHCHR sloten zich eveneens aan bij de evaluatie.

De evaluatie werd begeleid door een stuurcomité, gecoördineerd door de Belgische Dienst Bijzondere Evaluatie. Dit comité was samengesteld uit:

- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (België)
- Canadian International Development Agency (CIDA)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. (IOB)
- Department for International Development (DFID), UK.
- Japan International Cooperation Agency (JICA)
- German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)
- United Nations Children Fund (UNICEF)
- United Nations Populations Fund (UNFPA)
- United Nations development Fund for Women (UNIFEM)
- United nations Development Programme (UNDP)
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
- DAC Evaluatie Netwerk, OESO

Het stuurcomité werd ondersteund door Michael Ruleta, die instond voor de kwaliteitscontrole.

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	5
AFKORTINGEN	7
VOORWOORD	13
SAMENVATTING	15
1. INLEIDING	25
1.1 KORTE RECENTE GESCHIEDENIS VAN DE DEMOCRATISCHE REPUBLIEK CONGO	25
1.2 EVALUATIEKADER.....	29
2. METHODOLOGIE	33
2.1 OPZET VAN DE EVALUATIE.....	33
2.2 ANALYTISCH KADER EN KEUZE VAN DE GEËVALUEERDE THEMA'S	34
2.3 STEEKPROEF VAN PROJECTEN EN GEGEVENSINZAMELINGSMETHODEN	38
2.4 BEPERKINGEN VAN DE EVALUATIE: VERANDERINGSTHEORIEËN EN VERSNELLERS	41
3. ANALYSE VAN HET CONFLICT	45
3.1 VREDES- EN CONFLICTFACTOREN OP NATIONAAL NIVEAU	45
3.2 BEPALENDE ELEMENTEN VOOR DE CONFLICTEN IN HET OOSTEN VAN HET LAND	49
3.3 RESULTATEN VAN DE WORKSHOPS OVER CONFLICTKARTERING	54
3.4 CONCLUSIE OVER DE BELANGRIJKSTE VERSNELLERS	59
4. BELEID VAN DE DONOREN	63
4.1 ALGEMENE STREKKING VAN DE SAMENWERKING	63
4.2 AANDACHT VOOR DE CONFLICTANALYSES	67
4.3 GESCHIKTHEID VAN DE BENADERINGEN EN COÖRDINATIE	70
4.4 VOORSTELLING VAN DE PROJECTEN	73
5.1 THEMA, BENADERING VAN DE DONOREN EN CONFLICTVERSNELLER	79
5.2 COÖRDINATIE	81
5.3 DOELTREFFENDHEID	82
5.4 EFFICIËNTIE	83
5.5 IMPACT	85
5.6 CONCLUSIE	87
6 RECHTSPRAAK	89
6.1 THEMA, BENADERING VAN DE DONOREN EN CONFLICTVERSNELLERS	89
6.2 COÖRDINATIE	91
6.3 DOELTREFFENDHEID	92
6.4 EFFICIËNTIE	94
6.5 IMPACT	96
6.6 CONCLUSIE	98
7. DE VEILIGHEIDS- EN DEMOBILISATIESECTOR	99
7.1 THEMA, BENADERING VAN DE DONOREN EN CONFLICTVERSNELLERS	99
7.2 COÖRDINATIE	102
7.3 DOELTREFFENDHEID	104
7.4 EFFICIËNTIE	105
7.5 IMPACT	106
7.6 CONCLUSIE	109
8. MIJNBOUW	113
8.1 THEMA, BELEID VAN DE DONOREN, CONFLICTVERSNELLER	113

8.2	COÖRDINATIE	118
8.3	DOELTREFFENDHEID	120
8.4	EFFICIËNTIE	121
8.5	IMPACT	122
8.6	CONCLUSIE	124
9.	CAPACITEITSONTWIKKELING.....	127
9.1	THEMA, BENADERING VAN DE DONOREN EN CONFLICTVERSNELLER	127
9.2	COÖRDINATIE	129
9.3	DOELTREFFENDHEID	129
9.4	EFFICIËNTIE.....	131
9.5	IMPACT	132
9.6	CONCLUSIE	135
10.	CONCLUSIES.....	137
10.1	VOORNAAMSTE ZWAKKE EN STERKE PUNTEN	137
10.2	KANSEN VOOR TOEKOMSTIGE INTERVENTIES.....	138
11.	AANBEVELINGEN	141
	BIJLAGE 1: STUURCOMITÉ VOOR DE EVALUATIE.....	145
	BIJLAGE 2: OPDRACHTOMSCHRIJVING.....	146
	BIJLAGE 3: LIJST VAN ONTMOETTE PERSONEN.....	161
	BIJLAGE 4: LIJST VAN PROJECTEN IN DE STEEKPROEF.....	177

AFKORTINGEN

AAP	Agence d'Achats des Performances (Agentschap voor de Aankoop van Prestaties)
AfDB / BAD	Banque Aafricaine de Développement (Afrikaanse Ontwikkelingsbank)
AFDL	Alliance des Forces démocratiques pour la Libération du Congo (Alliantie van Democratische Krachten voor de Bevrijding van Congo)
AGEH	Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (Werkgemeenschap voor Ontwikkelingshulp)
APCLS	Alliance des Patriotes pour un Congo libre et souverain (Alliantie van Patriotten voor een vrij en soeverein Congo)
ASDI	Agence suédoise de coopération au Développement international (Zweeds agentschap voor internationale ontwikkelingssamenwerking)
AZG	Advocaten Zonder Grenzen
ASM	Artisanal and Small Scale Mining (Ambachtelijke en kleinschalige mijnbouw)
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Duits Federaal Bureau voor Aardwetenschappen en Grondstoffen)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Duits Federaal Ministerie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CAF	Country Assistance Framework
CAP	Consolidated Appeal Process (Geconsolideerde beroepsprocedure)
CAPAC	Cellule d'Appui politique en Afrique centrale (Cel voor politicologische steun in Centraal-Afrika)
CBO	Community Based Organisation
CDF	Congolese frank
CDG	Contrat de Gouvernance (Bestuursovereenkomst)
CEEAC	Communauté économique des États d'Afrique centrale (Economische Gemeenschap van Centraal-Afrikaanse Staten)
CEPGL	Communauté économique des Pays des Grands Lacs

	(Economische Gemeenschap van de Landen rond de Grote Meren)
CEPI	Community Empowerment Programme for Ituri ("Empowerment"-programma voor de gemeenschappen van Ituri)
CERF	Central Emergency Response Fund (VN-noodhulpfonds)
CIAT	Comité international d'Appui à la Transition (Internationaal Comité voor Steun aan de Overgang)
CIDA	Canadian International Development Agency (Canadees Bureau voor Internationale Ontwikkeling)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge (Internationaal Comité van het Rode Kruis)
CIRGLA	Conférence internationale sur la Région des Grands-Lacs africains (Internationale Conferentie over het Gebied van de Grote Meren in Afrika)
CMICL	Comités mixtes de Coordination locale (Gemengde comités voor plaatselijke coördinatie)
CMJ	Commision mixte de Justice (Gemengd Comité Justitie)
CNDP	Congrès national pour la Défense du Peuple (Nationaal Congres voor de Verdediging van het Volk)
COFED	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur national du FED (Cel voor Steun aan de nationale Ordonnateur van het EOF)
COMREC	Projet de reconstruction et réintégration communautaire des anciens combattants et réduction des armes légères (Project voor wederopbouw en reïntegratie in de gemeenschap van voormalige strijders en vermindering van het aantal lichte wapens)
CPAP	Cellule provinciale d'appui à la planification (Provinciale cel voor planningsondersteuning)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Beoordeling van Landsbeleid en Instellingen)
CPIAs	Comités provinciaux interagences (Provinciale overkoepelende comités)
CPVO	Conflictpreventie en Vredesopbouw
CSP	Country Strategy Paper (Landenstrategiedocument)
CTC	Comité technique conjoint (Gezamenlijk technisch comité)
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration

	(Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie)
DDRRR	Désarmement, démobilisation, rappatriement, réinstallation et réintégration (Ontwapening, demobilisatie, repatriëring, hernieuwde vestiging en reïntegratie)
DEX	Direct Execution (Directe Uitvoering)
DfID	Department for International Development, United Kingdom
DGOS	Directoraat-generaal voor Ontwikkelingssamenwerking van het Belgische Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking
DRC	Democratische Republiek Congo
DSCRP	Document stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (Strategisch document inzake Groei en Armoedebestrijding)
EAC	East African Community (Oost-Afrikaanse Gemeenschap)
EAFGA	Enfants associés aux forces et groupes armés (Kinderen die verbonden zijn aan strijdkrachten of gewapende groepen)
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Department
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst (Evangelische Ontwikkelingsdienst)
EITI	Initiative pour la Transparence dans les Industries d'Extraction (Initiatief voor Transparantie in de Ontginningsindustrieën)
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
EUPOL	European Union Police Mission (Politiemissie van de Europese Unie)
EUSEC	European Communications Security & Evaluation Agency of the Military Committee
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (Evangelisch Centrum voor Ontwikkelingshulp)
FAO	Food and Agriculture Organization (Voedsel- en Landbouworganisatie)
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo (Strijdkrachten van de Democratische Republiek Congo)
FDLR	Forces for the Democratic Liberation of Rwanda
FPJC	Force populaire pour la Justice au Congo (Volksmacht voor Rechtvaardigheid in Congo)
GADHOP	Groupe d'Associations de Défense des Droits de l'Homme et de

	Paix (Groep van Verenigingen voor de Verdediging van de Mensenrechten en Vrede)
GDA	Global Development Alliance, USAID
GHD	Good Humanitarian Donorship
GIAT	Global and Inclusive Agreement on the Transition
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GRIP	Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (Groep voor onderzoek en informatie omtrent vrede en veiligheid)
GSPRD	Growth Strategy and Poverty Reduction Document
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Duits agentschap voor technische samenwerking)
HAG	Humanitarian Advocacy Group
HAP	Humanitarian Action Plan
hiv/aids	menselijk immuundeficiëntievirus/ verworven immunodeficiëntiesyndroom
ICG	International Crisis Group
ICTJ	International Centre for Transitional Justice
IDP	Internally Displaced Person
IFRK	Internationale federatie van het Rode Kruis
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IMPT	Integrated Mission Planning Team
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IPF	Integrated Programme Framework
IRC	International Rescue Committee
ISF	Integrated Strategic Framework
ISSS	International Security and Stabilisation Support Strategy
JICA	Japan International Cooperation Agency
JPFU	Joint Pooled Fund Unit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kredietbank voor Wederopbouw)
KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (Katholiek Centrum voor Ontwikkelingshulp)
LRA	Lord's Resistance Army
MAG	Mines Advisory Group
MDO	Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling
MDRP	Multi-Country Demobilization and Reintegration Program
MONUC	Missie van de Verenigde Naties in de Democratische Republiek Congo

MONUSCO	Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in de Democratische Republiek Congo
MRC	Mouvement révolutionnaire Congolais (Congolese revolutionaire beweging)
Ngo	non-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Aid
ODI	Overseas Development Institute
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (United Nations)
OESO-DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/Commissie voor Ontwikkelingshulp
OFDA	Office of Foreign Disaster Assistance (USAID)
OFIDA	Office des Douanes et Accises (Kantoor voor Douane en Accijnzen)
OHCHR	Bureau van de Hoge Commissaris voor de rechten van de mens
PAP	Prioritair Actieplan
PARECO	Patriotes résistants congolais (Congolese patriottische verzetsstrijders)
PBC	Peace Building Commission
PBF	Peace Building Fund
PEAR	Programme of expanded assistance to returns
PGA	Parliamentarians for Global Action
PMPTR	Partnership Programme for Transition and Recovery
PNDDR	Plan national de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (Nationaal Plan voor Ontwapening, Demobilisatie en Reïntegratie)
PPM	Programme de Partenariat Militaire (Programma voor Militair Partnerschap)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RCD	Rassemblement congolais pour la Démocratie (Congolees verbond voor Democratie)
RCN	Réseau Citoyens / Citizens Network
REC	Regional Economic Communities
REJUSCO	Restauration du Système judiciaire au Congo (Herstel van het Rechtssysteem in Congo)
RRM	Rapid Response Mechanism
RRMP	Réponse rapide aux Mouvements de Population (Snelle reactie op Bevolkingsverschuivingen)
SAF	Security Assessment Framework
SADC	Southern African Development Community

SALW	Small Arms and Light Weapons
SCA	Strategic Conflict Assessment
SFCG	Search For Common Ground (Amerikaanse ngo)
SGACA	Strategic Governance and Corruption Analysis
SGBV	Sexual and Gender Based Violence (Seksueel en geslachtsgebonden geweld)
SPEC	Sécurisation du Processus électoral au Congo (Veiligstelling van het Verkiezingsproces in Congo)
SSR	Hervorming van de veiligheidssector
SSU	Stabilisation Support Unit
STAREC	Stabilisation and Reconstruction Plan for War Affected Areas
SOKIMO	Société de Mines d'Or de Kilo Moto (Vereniging van Goudmijnen van Kilo Moto)
SVU	Sexual Violence Unit
TF MIRECA	Werkgroep "Mireca" voor minerale rijkdommen in Centraal-Afrika
TICAD III	Third Tokyo International Conference on African Development
UNDAF/CAF	United Nations Development Assistance Framework / Country Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund (Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties)
UNHAS	United Nation Humanitarian Air Service
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund
UNIFEM	Fonds des Nations unies pour les Femmes (Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties voor vrouwen)
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola (Nationale Unie voor Volledige Onafhankelijkheid van Angola)
UNSSSS	United Nations Support Strategy for Security and Stabilisation
UPC	Union des Patriotes congolais (Unie van Congolese Patriotten)
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
VN	Verenigde Naties
WVP	Wereldvoedselprogramma
ZFD	Ziviler Friedens Dienst (Civiele Vredesdienst)

VOORWOORD

Zonder vrede, geen ontwikkeling. Het is ongetwijfeld deze eenvoudige vaststelling die donoren aanzet om steeds meer te investeren in conflictpreventie en vredesopbouw. Zo ook in de Democratische Republiek Congo, waar het langdurige conflict in het Oosten een rem is op heropleving van het land.

Donoren verlaten de klassieke paden van de ontwikkelingssamenwerking en gaan investeren in de ontwapening en re-integratie van strijders, in de veiligheidssector, in de rechtstaat of nog in mensenrechten. Maar levert het wat op? Als het vaak al zo moeilijk is om ontwikkelingsresultaten te halen, mogen we dan hopen dat het mogelijk is om conflicten te beïnvloeden?

Deze gezamenlijke evaluatie tracht een antwoord te bieden. Het beleid van zes bilaterale donoren en vijf multilaterale organisaties werd onder de loep genomen; de belangrijkste conflictfactoren werden geïdentificeerd en vervolgens werd via een vijftigtal interventies op zoek gegaan naar concrete resultaten in de beïnvloeding van die conflictfactoren.

Het resultaat is een evenwichtig rapport dat niet de bedoeling heeft om de les te spellen maar conclusies en aanbevelingen aanreikt ter reflectie, een rapport dat voeding kan geven voor toekomstige interventiestrategieën inzake vredesopbouw en conflictpreventie in Oost-Congo.

Het verschijnt in de aanloop naar de verkiezingen in het najaar van 2011, alweer een scharnierpunt voor de DRC dat misschien nieuwe perspectieven biedt voor de aanpak van het conflict in het Oosten. Het is onze hoop dat deze evaluatie een steentje kan bijdragen aan de afbouw van het conflict.

Tenslotte wensen we iedereen te bedanken die zich ingezet heeft voor de totstandkoming van dit rapport. In de eerste plaats de evaluatoren van Channel Research, maar ook de deelnemers aan de lokale adviescomités in Kinshasa, Bunia, Goma en Bukavu; en de leden van het stuurcomité in Brussel die altijd weer opnieuw bereid waren hun licht te laten schijnen over het geleverde werk.

Dominique de Crombrughe
Bijzonder Evaluator van de Internationale Samenwerking

SAMENVATTING

Inleiding tot de evaluatie

Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van een stuurcomité¹ bestaande uit bilaterale donoren en multilaterale agentschappen met als doel het beleid inzake conflictpreventie en vredesopbouw in het oosten van de Democratische Republiek Congo (DRC) te onderzoeken. Op basis van voorbeelden uit de portefeuille van de door dit stuurcomité gefinancierde projecten wordt met de evaluatie getracht conclusies aan te reiken die van toepassing zijn op alle internationale interventies in het oosten van de DRC.

Er is een team van vijftien adviseurs van acht verschillende nationaliteiten in het leven geroepen om de evaluatie vorm te geven en deze over een periode van twaalf maanden in 2009 en 2010 uit te voeren. Het team werd daarbij ondersteund door vier adviesgroepen, gevestigd in Kinshasa, Goma, Bukavu en Bunia. Deze groepen bestonden uit vertegenwoordigers van agentschappen die werken rond vrede en de civiele maatschappij, verenigd onder auspiciën van de regering.

Methodologie

De analyse heeft betrekking op de provincies Noord- en Zuid-Kivu en het Ituri-district, alle gelegen aan de grenzen van de DRC met Burundi, Rwanda en Oeganda. De in de evaluatie bestudeerde periode begint bij de ondertekening van het akkoord van Sun City in december 2002 – toen Rwanda en Oeganda aankondigden dat zij zich volledig uit de DRC terugtrokken – en eindigt met de herziening in juli 2010 van het MONUC-mandaat, dat vervolgens vervangen werd door MONUSCO, met een mandaat dat meer in het bijzonder gericht is op bescherming van de burgerbevolking.

Het stuurcomité heeft een databank voorgelegd van 350 projecten, waarvan er 51 als steekproef werden geselecteerd voor de analyse. Voor 8 van deze 51 projecten zijn er bezoeken op het terrein uitgevoerd; de overige zijn bestudeerd door middel van persoonlijke gesprekken met de projectvertegenwoordigers, dan wel op basis van beschikbare documenten.

De geselecteerde projecten zijn ingedeeld per interventiethema of –sector. Er werd rond vijf transversale thema's gewerkt die in het bijzonder nuttig zijn voor het meten van het effect van de interventies op het conflict:

1. Humanitaire hulp en strijd tegen seksueel geweld

¹ Het gaat met name om: de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het *Agence canadienne de Développement international* (Canadees Agentschap voor Internationale Ontwikkeling, ACDI), het Duitse Federale Ministerie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (BMZ), het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Japan, het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland, het Britse Ministerie van Internationale Ontwikkeling (DFID), het Bureau van de Hoge Commissaris voor de rechten van de mens, verbonden aan de vredesmissie van de Verenigde Naties (MONUC), de VN-missie in Congo, het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP), UNICEF, UNIFEM en UNFPA.

2. Rechtspraak
3. Hervorming van de veiligheids- en demobilisatiesector
4. Mijnbouw
5. Capaciteitsontwikkeling

Opgemerkt dient te worden dat in deze evaluatie wordt onderzocht hoe effectief de interventies in deze sectoren zijn geweest wat conflictpreventie en vredesopbouw betreft. Het is niet de bedoeling de resultaten van de interventies te beoordelen met betrekking tot hun oorspronkelijke technische doelstellingen (die soms weinig of niets met vrede te maken hebben).

Zoals we in punt 1.3 uiteenzetten, toont de evaluatie aan wanneer en hoe de interventies op conflicts- en vredesfactoren gericht zijn. De bedoeling is een oordeel te vellen over hun resultaten en over de coördinatie van de beleidslijnen waarop zij zijn gebaseerd.

Analyse van het conflict

De recente oorlogen in Congo vormen een van de zwaarste crisissen ter wereld². Gewapende groepen hebben zich tegen elkaar en tegen de strijdkrachten van de DRC opgesteld. De meeste van deze groepen strijden voor erkenning en toegang tot de rijkdommen; andere strijden voor vormen van politieke autonomie. In opdracht van de Verenigde Naties is een aanzienlijke vredesmacht in het land uitgebouwd. Ondanks de verschillende vredesakkoorden worden de oostelijke provincies momenteel nog steeds geteisterd door gewelddadige conflicten.

In het oosten van het land wordt de situatie gekenmerkt door zwakke staatsstructuren en het rurale karakter van de gewapende groepen, die in erg afgelegen streken op een moeilijk toegankelijk terrein actief zijn. Voor hun oprichting en versterking of om eenvoudigweg te kunnen overleven doen deze groepen doorgaans een beroep op ethnische identiteit en geven zij zich over aan roofpraktijken. Desondanks worden zij vaak niet gekend.

Op basis van deze algemene bevindingen, na de identificatie van de interventiethema's gerelateerd aan conflictbeslechting en vrede, is in de evaluatie getracht de conflictversnellers te identificeren die invloed uitoefenen in het gebied, hetzij door positief in te werken op de crisis, hetzij door haar juist te verergeren:

- Zwakheid van de staat in landelijke gebieden: geen dienstverlening, onregelmatige uitbetaling van salarissen en gebrekkige infrastructuur.
- Veelvuldige geschillen rond grondbezit, die verband houden met de incompatibiliteit tussen gewoonterecht en formeel recht, de talrijke

² Volgens sommige waarnemers zijn er sinds augustus 1998 als direct of indirect gevolg van het conflict om en bij de 5,5 miljoen doden gevallen en zijn meer dan 2 miljoen mensen op de vlucht geslagen.

demografische bewegingen ten gevolge van de oorlog en met de ontginning van natuurlijke rijkdommen (voornamelijk bosbouw en mijnbouw).

- Economische en politieke kansen worden aangegrepen door politieke ondernemers die gewapende groepen mobiliseren. Deze groepen versplinteren vaak en vertragen de processen van demobilisatie en integratie in het leger of de samenleving.
- Het ontstaan van officieuze structuren voor de exploitatie van rijkdommen, met name het beheer van minerale rijkdommen door smokkelaars, gewapende groepen en criminele netwerken.

Vanzelfsprekend zijn er nog andere, belangrijke factoren die tot instabiliteit in Oost-Congo leiden, maar het zijn de hierboven genoemde factoren waarvan de analyse naar behoren heeft kunnen nagaan of zij goed aangepakt dan wel veronachtzaamd werden.

Beleid van de donoren

De internationale financieringen in de DRC zijn gedurende de volledige evaluatieperiode opmerkelijk constant gebleven, met een gemiddelde van 1,5 miljard USD³ per jaar. De projecten hebben gelijke tred gehouden met de grootste politieke verschuivingen in het land. Met name de ondertekening van het akkoord van Sun City in 2002, de nationale verkiezingen van 2006 en de vredesonderhandelingen in Goma tussen de regering van de DRC en de gewapende rebellengroeperingen in 2008 gingen gepaard met een toename van het aantal projecten.

Nochtans blijkt uit de evaluatie dat de donoren geen aandacht hebben voor de vredes- en conflictversnellers in het oosten van het land en dat hun strategieën om daaraan het hoofd te bieden vaag en onsamenhangend zijn.

Hoewel de coördinatie op gebied van humanitaire hulp en (in mindere mate) ontwikkelingshulp beter is, bestaat er geen forum voor wat conflictbeheersing betreft. De belangrijkste strategie, de onder het STAREC⁴ gecoördineerde *International Security and Stabilisation Support Strategy* (ISSSS), heeft, net als prioritaire interventiedomeinen zoals de mijnbouwsector en de geschillen rond grondbezit, pas tegen het einde van de evaluatieperiode de aandacht van de donoren getrokken.

Het probleem van de beperkte aanwezigheid van de staat heeft zijn weerslag op de hulpagentschappen, die er niet in slagen stevige relaties op te bouwen met de overheid. Dit maakt het onmogelijk om zich duurzaam te engageren.

³ Bron: Commissie voor ontwikkelingshulp van het OESO.

⁴ Het doel van dit programma is stabilisatie: *Stabilisation and Reconstruction Plan for War Affected Areas*.

Hoewel de donoren zich niet van conflictpreventie en vredesopbouw hebben afgewend, hebben zij een veelvoud aan strategische kaders en politieke initiatieven, financieringsbronnen, richtlijnen en complexe projecten in het leven geroepen, hetgeen tot een versnippering van de inspanningen heeft geleid⁵.

Humanitaire hulp en strijd tegen seksueel geweld

Interventies die erop gericht zijn het leed van de bevolkingen ten gevolge van de conflicten te verzachten zijn vaak effectief en werken dichtbij het terrein, maar ze worden niet specifiek ontworpen met het oog op conflictpreventie en vredesopbouw. Het gebrek aan aandacht voor de indirecte effecten die zij op het conflict hebben vermindert hun positieve impact. Om bijvoorbeeld het seksuele geweld binnen conflictcontext beter te aan te pakken zou het effectiever zijn geweest om niet alleen met de slachtoffers zelf te werken, maar daarnaast ook bewustmakingsacties te organiseren voor de daders van deze misdaden.

Bovendien is bij de hulpverlening een brede waaier aan organisaties betrokken die de werkzaamheden steeds verder onderaanbesteden. Deze contractenstroom is ongerechtvaardigd en bemoeilijkt een echte strategische aanpak, aangezien er verschillende financieringsbronnen gecombineerd worden en de terugkoppeling moeilijk is. De contractenstroom is ook ongunstig voor de plaatselijke partners, die weinig zicht op de beslissingen hebben.

Rechtspraak

In de DRC hebben ernstige schendingen van het humanitaire recht en van de mensenrechten geleid tot een cultuur van straffeloosheid, die op haar beurt conflicten bij de bevolking aanwakkert en het vertrouwen in het gerechtelijk apparaat verder doet afnemen.

Hoewel de donoren op een steeds meer gecoördineerde wijze zijn gaan deelnemen aan de wederopbouw van de justitiële sector in de oostelijke gebieden van het land blijkt uit de evaluatie dat de plaatselijke overheidsorganen nauwelijks betrokken zijn en men er niet in slaagt zijn om passende overnamestrategieën op te zetten. Uit de evaluatie van de projecten die onder het thema "rechtspraak" vallen, blijkt dat er een relatief gebrek aan belangstelling bestaat voor de lacunes in de grondadministratie en het eigendomsrecht, die nochtans een belangrijke conflictversneller blijven.

⁵ Tot deze kaders behoren van de kant van de donoren het *Country Assistance Framework* en van de kant van de regering het Strategisch Document inzake Armoedebestrijding (DSRP), het Prioritaire Actieplan (PAP), de Bestuursovereenkomst, de "5 werkerreinen" van president Kabila, het *Stabilisation and Reconstruction Plan for War Affected Areas* (STAREC), alsook specifieke strategieën voor bepaalde sectoren, zoals de SSR-strategie en de nationale strategie inzake de strijd tegen seksueel en geslachtsgebonden geweld.

DDR en hervorming van de veiligheidssector

De hulpverlening op gebied van DDR (ontwapening, demobilisatie en reïntegratie) en SSR (hervorming van de veiligheidssector) is relevant maar beperkt, zelfs nu de donoren in de loop der jaren hun aarzeling hebben laten varen om op dit gebied, dat al te vaak als taboe wordt beschouwd, in te grijpen. De behoeften van deze sector overtreffen nog steeds de – nochtans aanzienlijke – hoeveelheid middelen die er tot nu toe voor zijn vrijgemaakt.

De interventies zijn er terecht op gericht elke band te verbreken tussen enerzijds het leger en de leden van de gewapende groepen en anderzijds de ethnische en economische belangen die aan de basis van het conflict liggen. Zij worden ondersteund door solide uitvoeringsmechanismen bij talrijke actoren (waaronder de twee civiele missies van de Europese Unie en de VN-vredestroepen). De grote politieke risico's waarmee de interventies op gebied van ontwapening, demobilisatie en reïntegratie en de hervorming van de veiligheidssector gepaard gaan zijn goed aangepakt.

Desalniettemin is tot nu toe relatief weinig aandacht besteed aan bepaalde belangrijke menselijke en culturele aspecten, met name de situatie van de families van de soldaten. Er bestaat een tendens om de inspanningen te concentreren op technische oplossingen ten nadele van een plaatselijke politieke en economische analyse. Dit valt deels te verklaren door een gebrek aan gepaste financieringsinstrumenten, aangezien deze vorm van hulpverlening niet op officiële ontwikkelingshulp kan rekenen.

Mijnbouw

Sinds 2007 is het aantal donoren dat betrokken is bij de mijnbouwsector gestadig toegenomen⁶. Daarmee raakt de vroeger heersende opvatting dat deze sector te grote reputatierisico's met zich meebracht steeds meer van de baan. Internationale analisten zijn van mening dat deze sector aan de basis ligt van heel wat conflicten, aangezien mijnbouw de belangrijkste bron van financiering vormt voor de gewapende groepen. Donoren en regering hebben hun inspanningen verhoogd om voor meer transparantie en verantwoordelijkheid bij het mijnbeheer te zorgen.

Paradoxaal genoeg kunnen handelsembargo's de instelling van een beter bestuur echter vertragen. Hoewel mineralen en olie in de toekomst de belangrijkste bron van inkomsten voor het oosten van het land zullen vormen, maken waarnemers

⁶ Met name het Duitse engagement in de Congolese mijnbouwsector is volgend op de resoluties van de G8-top in Heiligendamm in 2007 toegenomen (bilateraal programma GIZ, GIZ-CIRGL-programma op regionaal niveau). De laatste jaren is politieke steun verleend en een groeiend aantal middelen vrijgemaakt voor interventies die gericht zijn op het verbeteren van de transparantie en het bestuur in de Congolese mijnbouwsector (o.a. door Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en de VN, maar in toenemende mate ook door de Verenigde Staten).

onvoldoende onderscheid tussen een informele sector en een criminele economie, hetgeen betrouwbare actoren ervan weerhoudt zich te engageren.

De provinciale autoriteiten hebben onvoldoende menselijke en institutionele middelen, waardoor zij onvoldoende ondersteuning kunnen bieden. Een bijzonder belangrijke, maar verwaarloosde groep is die van de ambachtelijke mijnwerkers en de plaatselijke gemeenschappen in de concessiegebieden.

Capaciteitsontwikkeling

De belangrijkste conflictversneller in de DRC is de zwakheid of zelfs afwezigheid van de staat in grote delen van het oosten van het land. Daarom dient capaciteitsontwikkeling bij vredesopbouw een centrale rol te spelen, zodat duurzaamheid op het terrein verzekerd wordt. Er dient veel meer te worden gedaan om de instelling van plaatselijke administraties te bevorderen.

Deze thematiek van capaciteitsontwikkeling is zwak en verstoken van een stevige conceptuele basis. Rond de relatie met de plaatselijke partners – in de eerste plaats de staat – hangt een zweem van ambivalentie. Al te vaak wordt een dergelijke relatie vermeden of loopt zij uit op een lange reeks ad-hoc-interventies die geen institutionele veranderingen met zich meebrengen.

Conclusies

Aangezien het praktisch onmogelijk is om de internationale hulpverlening af te stemmen op de strategieën van de staat wordt op gebied van conflictpreventie en vredesopbouw voornamelijk aan de hand van projecten gewerkt. De algemene moeilijkheid daarbij is de afstand die de donoren scheidt van de feitelijke toestand ter plaatse, die door deze aanpak niet wordt opgelost. Het ene project na het andere wordt opgestart, maar de projecten houden nauwelijks verband met elkaar en de programmering werkt samenhang niet altijd in de hand.

Internationale organisaties hechten nochtans steeds meer belang aan conflictfactoren, directe investering in DDR en het beheer van de ontginningsindustrie. Bij gebrek aan programma's die beter aan de toestand ter plaatse zijn aangepast blijft het globale effect van de geleverde inspanningen echter kleiner dan de som der delen.

Het is moeilijk vast te stellen hoeveel vooruitgang er met de interventies op gebied van conflictpreventie en vredesopbouw is geboekt, omdat een contextuele analyse ontbreekt. In feite vullen de operationele instrumenten, zoals humanitaire hulpverlening, de leemte op die door de beleidsstrategie wordt achtergelaten.

Wanneer men dit als een strategische prioriteit voor de ontwikkeling in de DRC beschouwt, dienen de acties rond conflictpreventie en vredesopbouw aangepast te

worden om de één miljard euro te rechtvaardigen die er jaarlijks aan worden besteed. Er is een nieuwe benadering nodig die eenvoudiger is dan de huidige: er moet worden uitgegaan van de realiteit op het terrein en er dienen nieuwe partnerschappen te worden gevormd.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: De programmering, monitoring en evaluatieanalyses op de conflictversnellers baseren.

Programma's rond conflictpreventie en vredesopbouw dienen een centrale rol te spelen in de aanpak van de internationale hulp. Daarvoor is een permanente analyse vereist van vredes- en conflictversnellers, zoals geschillen rond grondbezit, sociale omgeving, activiteiten van de gewapende groepen en de sociaal-economische omstandigheden rond de mijnen. Meer middelen zullen moeten worden vrijgemaakt voor situatieanalyses in het oosten, uiteindelijk zullen hierdoor middelen worden uitgespaard.

Voor de donoren:

- Geld vrijmaken om zich ervan te verzekeren dat de projecten een analyse bevatten van de conflictgevoeligheid van de interventie en – bij interventies die rechtstreeks op conflictpreventie en vredesopbouw gericht zijn – dat conflictfactoren deel van de doelstellingen uitmaken en duidelijk gemotiveerd worden.
- Een team van adviseurs samenstellen die in staat zijn om conflictanalyses uit te voeren en die om te zetten in programmeringsprioriteiten en om de positieve en negatieve effecten van een interventie op de conflicten te analyseren.
- Voor de groepen die instaan voor sectorale coördinatie van de donoren en agentschappen: zich ervan verzekeren dat er een relevante analyse van de conflicts- en vredesdynamieken wordt uitgevoerd die als referentie voor de programmering kan dienen. De conflictversnellers vermelden waarop de desbetreffende sector invloed kan uitoefenen.
- Eisen dat de uitvoerende organisaties in hun controleverslagen en evaluaties de analyses vermelden die zijn uitgevoerd op gebied van vredesopbouw, hetzij als neveneffect, hetzij als doelstelling van het project.

Voor de donoren en de uitvoerende organisaties:

- Zich ervan verzekeren dat elke uitvoerende organisatie een conflictanalyse (of vredesanalyse, of overgangsanalyse, welke naam ook het beste past) bezit en geregeld herziet. Deze analyse dient rechtstreeks en verifieerbaar in verband te worden gebracht met de programmering.

- Enerzijds een groter aantal bezoeken aan het terrein door de donoren aanmoedigen en anderzijds de agentschappen aanmoedigen om vaker publieke consultaties te organiseren. Dit overleg dient te worden gedocumenteerd. Het is wenselijk een klachtensysteem voor de projecten in te voeren dat toegankelijk is voor de begunstigden.
- De programmeringsinstructies herzien om zich ervan te verzekeren dat in de context van de conflicten een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de indirecte gevolgen die de interventies hebben voor vrede en anderzijds de directe gevolgen van de interventies op het gebied van conflictpreventie en vredesopbouw.
- Ervoor zorgen dat de aanpak van de gevolgen van de conflicten niet wordt verward met preventie of vredesherstel. Door strikt aan zijn doelstellingen te houden kan het eerste soort programma negatieve gevolgen voor het conflict hebben. Deze gevolgen dienen tijdens een formeel monitoringsproces te worden gedocumenteerd.

Deze afstemming op conflictanalyse dient te leiden naar een gezamenlijke strategie van de actoren die zich het meest met conflictpreventie bezighouden die bepaalt aan welke programma's voorrang dient te worden gegeven en welke instrumenten daarvoor dienen te worden gebruikt.

Aanbeveling 2: Het evenwicht tussen de sectoren herstellen en gezamenlijke interventies aanmoedigen.

De programmering van de donoren dient gebaseerd te zijn op een bepaling van de meerwaarde van de verschillende sectoren op gebied van conflictpreventie en vredesopbouw en dient te berusten op een groter aantal gezamenlijke interventies.

Voor de donoren:

- De ISSSS dient aan de basis te liggen van elke planning met betrekking tot de doelstelling "vrede" en dient uit dien hoofde opnieuw te worden bestudeerd met het oog op een vernieuwd engagement.
- De Europese Dienst voor extern optreden dient, evenals de organisaties van politieke aard die met het oog op crisisbeheersing zijn opgericht⁷, toe te laten dat de reikwijdte van de civiele missies en andere bijzonder gevoelige interventies wordt vergroot.

⁷ In het geval van de Verenigde Staten kan men hierbij denken aan het *Office for Transition Initiatives et District Stability Framework*.

Voor de donoren, agentschappen en NGO's:

- Het effect dat interventies zoals de strijd tegen seksueel geweld en humanitaire hulpverlening op conflict- en vredesversnellers hebben dient beter te worden gecontroleerd en gedocumenteerd.
- De mijnbouwsector en de aspecten in verband met grondeigendomsrecht dienen beter te worden begeleid.
- De organisaties die zich met het beheer van de natuurlijke rijkdommen bezighouden dienen een beter onderscheid te maken tussen informele en criminele economie en te zorgen voor een betere coördinatie van de traceerbaarheidsinitiatieven, alsook voor strengere internationale normen met betrekking tot de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen.
- De organisaties die in de mijnbouwsector werkzaam zijn dienen nauwer overleg te plegen - en derhalve de coördinatie te verbeteren - met actoren die grote investeringen op dit gebied hebben gedaan, zoals de Volksrepubliek China en een aantal multinationals.

Deze aanwijzingen bieden een gelegenheid om de dialoog aan te gaan en nieuwe vormen van samenwerking te creëren met de staat. Nieuwe actoren zullen van de samenwerkingsverbanden eisen dat zij streven naar creativiteit, maar zij zijn derde partij bij deze nauwe relatie tussen de staat en de ontwikkelings- en stabilisatieprogramma's.

Aanbeveling 3: Een nieuwe relatie aangaan met de Congolese staat en echte coalities vormen op plaatselijk niveau.

Indien de internationale organisaties hun verhouding tot de centrale regering en het plaatselijke bestuur duidelijker bepalen, kunnen nieuwe vormen van samenwerking worden ontwikkeld. Deze moeten in een nieuwe benadering worden ingepast.

Voor de donoren:

- Meer geld vrijmaken voor de sectoren die bijdragen tot formalisering van de regelgeving rond de exploitatie van natuurlijke rijkdommen.
- Meer geld vrijmaken voor projecten om de arbeidsomstandigheden van de ambachtelijke mijnwerkers en de levensomstandigheden van de families van de soldaten te verbeteren.
- Meer geld vrijmaken voor de strijd tegen corruptie, voor integriteitssystemen en voor transparantie, met boodschappen die voornamelijk ten behoeve van de plaatselijke bevolkingen worden geformuleerd.
- Expertise ontwikkelen op gebied van beheer van natuurlijke rijkdommen, alsook activiteiten rond mensenrechten in de mijnbouwsector.

- Voorrang geven aan projecten die voor hun uitvoering van een minimaal aantal onderaannemers gebruik maken en waarbij de besluitvorming op territoriaal niveau plaatsvindt in coördinatie met de plaatselijke autoriteiten.
- Voorrang geven aan projecten die bij hun uitvoering blijf kunnen geven van flexibiliteit althans tussentijds aangepast kunnen worden⁸.
- Voorrang geven aan projecten die gericht zijn op financiering van plaatselijke NGO's, niet alleen voor de uitvoering van activiteiten, maar ook om professionele en technische kaders te ontwerpen die op lange termijn plaatselijke ontwikkeling kunnen garanderen.
- Zorgen voor meer feedback over de projecten en initiatieven, met name door de follow-up en evaluatie ervan soepeler en uitgebreider te maken en het aantal uitgevoerde studies, alsook de publiciteit die daaraan wordt gegeven, te verhogen.

Voor de NGO's:

- Het model dat Cordaid heeft ontwikkeld voor financiering van plaatselijke autoriteiten op basis van resultaten dient te worden uitgebreid.
- De besluitvorming decentraliseren naar het terrein toe (hoogstens op niveau van de provinciehoofdsteden) en de uitgaven voor de uitrusting en vergoeding van het personeel zo laag mogelijk houden teneinde de kloof met de plaatselijke autoriteiten minder breed te maken.
- Er na afsluiting van de projecten op toezien dat het personeel dat zal worden ontslagen wordt opgeleid en omgeschoold.
- Overgaan tot een systematische identificering van uitvoeringsrisico's en deze risico's opnemen in schematische doelstellingen voor capaciteitsontwikkeling.
- Plaatselijke controle- en evaluatiesystemen ontwikkelen die toegankelijk zijn voor de inwoners, met name klachtensystemen en conflictkaarten⁹.
- Voorrang geven aan programma's in natura en technische ondersteuning, met name de detachering van personeel bij plaatselijke organisaties (op voorwaarde dat die detachering aan duidelijke doelstellingen gebonden is en er een minimum aantal extra middelen ter beschikking wordt gesteld).

⁸ Tijdens het onderzoek is bij nagenoeg alle interventiethema's opgemerkt dat geen rekening werd gehouden met de context of de strategieën van de plaatselijke partners, noch met parallelle projecten in afgelegen hoofdsteden, en dat geen overleg werd gepleegd met de belanghebbende partijen, hetgeen wijst op een veel grotere behoefte aan flexibiliteit. Hoewel deze behoefte vaak wordt erkend, dient te worden vastgesteld dat hulpagentschappen het moeilijk hebben het juk van al te verzorgde plannen van zich af te schudden en vooral om de budgetverdeling aan te passen aan wisselende prioriteiten op het terrein.

⁹ Zoals wordt weerspiegeld in de voorschriften van het *Humanitarian Accountability Project* beginnen bepaalde NGO's gebruik te maken van klachtensystemen, die bijvoorbeeld door de Wereldbank worden aangeraden voor de ontginningsindustrieën. Deze systemen worden echter nog maar in een zeer klein aantal gevallen toegepast, net zoals de bevolkingen nog maar nauwelijks worden geraadpleegd bij contextuele conflictanalyses of eenvoudigweg de bekendmaking van de conclusies van de door de organisaties uitgevoerde evaluaties van lopende of afgeronde projecten.

1. INLEIDING

1.1 Korte recente geschiedenis van de Democratische Republiek Congo

Conflictpreventie en vredesopbouw zijn fundamentele prioriteiten in de DRC. De Congolese oorlogen van 1996–1997 en 1998–2003 behoren tot de zwaarste humanitaire rampen sinds de Tweede Wereldoorlog. Sinds het begin van de tweede Congolese oorlog in augustus 1998 hebben bijna 5,4 miljoen mensen¹⁰ het leven verloren (direct of door de gevolgen van de conflicten) en nog eens 1,5 miljoen mensen zijn omgekomen na het vredesakkoord van december 2002 dat formeel een einde aan de vijandelijkheden maakte. Er zijn in dit conflict derhalve al meer slachtoffers gevallen dan in enig ander conflict sinds de Tweede Wereldoorlog. Het aantal dodelijke slachtoffers is niet alleen het gevolg van de gewelddadigheden, maar ook van de humanitaire crisis die zich in het verlengde daarvan heeft ontwikkeld. Het sterftcijfer (volgens de VN 2,2 doden per duizend inwoners per maand) is 57% hoger dan het gemiddelde in het gebied onder de Sahara.

In bepaalde oostelijke provincies van het land heerst nog steeds een blijvende onveiligheid. Deze provincies worden met name getroffen door voedselonzekerheid, slecht werkende gezondheidsdiensten, een bouwvallige infrastructuur en massale volksverschuivingen. Wat het meest in het oog springt – en dit is iets wat in alle conclusies van het rapport valt terug te lezen – is de chronische zwakheid van de staatsstructuren. Tijdens de besprekingen met de belanghebbende partijen bij de evaluatie draaide het debat veelal rond de vraag of er in het oosten sprake is van afwezigheid of enkel een uitgesproken zwakheid van de staat.

Het aantal ontheemden wordt eind 2010 op 2,1 miljoen geschat, waarvan 1,4 miljoen in de Kivu-provincies¹¹, terwijl meer dan 450.000 Congolezen nog steeds als vluchteling in de buurlanden leven. In 2010 heeft een nieuwe crisis in de Equateur provincie voor bijna 190.000 nieuwe vluchtelingen gezorgd. De belangrijkste humanitaire zorg draait rond deze bevolkingsverschuivingen, maar ook rond schendingen van de mensenrechten en seksueel geweld, naast de moeilijke bereikbaarheid en vervoersproblemen. De situatie wordt algemeen gekenmerkt door grote kloven tussen Kinshasa, de provinciale hoofdsteden, dorpen die nog van wegvervoer of boottransport afhankelijk zijn en de dorpen in de talrijke ingesloten gebieden. Over heel wat plaatsen in het land is weinig betrouwbare informatie beschikbaar.

¹⁰ Vgl. IRC (International Rescue Committee, 2008), hoewel de sterftcijfers in de DRC recentelijk betwist werden. Het *Human Security Report* uit 2009 geeft aan dat de schatting van het IRC gebaseerd is op een schijnbaar onbetrouwbaar sterftcijfer. Met een nauwkeuriger basispercentage zou het aantal sterfgevallen een derde zijn van de schatting van het IRC (*Human Security Report Project (2009) Human security report 2008/9*, New York: Oxford University Press). De bevolking van de DRC werd in 2007 op 62 miljoen inwoners geschat.

¹¹ In april 2010, volgend op "een aanhoudende stroom vluchtelingen".

Naast de instabiliteit, die zich voornamelijk in het oosten van het land concentreert, zijn het vooral de conflicten die aan ontwikkeling in de weg staan. Op nationaal niveau heerst nog steeds grote armoede en in de Index van de Menselijke Ontwikkeling van het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP) staat de DRC in 2008 op de 168^e plaats van 177 landen. Na de grootschalige vijandelijkheden in 2002 is het reële BNP per inwoner gestegen: volgens het IMF-rapport van 2009 is de groei toegenomen van 2,8% in 2003 naar 6,8% in 2008. Deze groei is echter ongelijk verdeeld en komt voornamelijk bepaalde stedelijke bevolkingsgroepen ten goede. De aanzienlijke natuurlijke rijkdommen van het land trekken weliswaar grote investeerders aan in de energie- en mijnbouwsector, maar die zijn zich bewust van de risico's en gaan heel voorzichtig te werk.

In de DRC zijn omvangrijke vredesmissies op touw gezet. Met name is in het land een van de grootste VN-vredesmachten ter wereld actief¹². Het akkoord van Sun City, ondertekend in december 2002 (d.w.z. aan het begin van de periode die in onze evaluatie wordt besproken), stelt algemene voorwaarden voor vrede: democratie, territoriale integriteit, scheiding der machten en beheersing van alle gewapende groepen. Sindsdien zijn deze principes zowel door de donoren als door de regering van de DRC en in toenemende mate ook door de verschillende politieke machten van het land in acht genomen. Zij beschrijven als het ware de grote parameters voor vrede in Congo.

De VN-missie in de DRC (bekend onder het Franse acroniem MONUC) is in 2003 op grond van hoofdstuk VII¹³ van het VN-Handvest verlengd. Hoewel de missie zich steeds meer op veiligheid is gaan richten, werd zij beschouwd als een model voor de integratie van de verschillende dimensies van de werkzaamheden in conflictomgevingen. Met name omvatte zij ook onderzoeken naar mensenrechten, coördinatie van humanitaire acties en een stabilisatiestrategie voor het oosten van het land.

Andere internationale initiatieven die bijdragen tot het opstarten van vredesprocessen en de bevordering van regionale stabiliteit zijn onder andere het *Comité international d'Appui à la Transition* (Internationaal Comité voor Ondersteuning van de Overgang, CIAT), waarvan het mandaat is geëindigd op de officiële einddatum van de overgangperiode in 2006, het Meerlandenprogramma voor Demobilisatie en Reïntegratie van de Wereldbank (bekend onder het Engelse acroniem MDRP)¹⁴ en de

¹² In 2010 telde alleen al de hybridische operatie van de VN en de Afrikaanse Unie méér soldaten dan MONUSCO. In 2002 telde MONUC/MONUSCO 4.000 soldaten; in 2003 was dit aantal gestegen tot meer dan 10.000 en in 2005 tot 16.000.

¹³ Op grond van dit hoofdstuk is het toegelaten om alle beschikbare middelen in te zetten om de vrede te herstellen, inclusief het gebruik van geweld, zonder dat de instemming van de aanwezige partijen is vereist voor het bepalen van de operaties.

¹⁴ Het evaluatieverslag is gepubliceerd op het moment van afronding van het onderhavige verslag. De referenties zijn de volgende: "MDRP Final Report: Overview of Programme Achievements", World Bank 2010, en "Programme multi-

Conférence internationale de la Région des Grands Lacs (Internationale Conferentie van het gebied van de Grote Meren, CIRGL).

Volgens externe waarnemers heeft dit versterkte internationale engagement een minimum aan politieke stabiliteit mogelijk gemaakt en de werking van verscheidene overgangsinstellingen gegarandeerd. Tevens heeft het de voorbereiding van de nationale verkiezingen van 2006 vergemakkelijkt, die tot grotere internationale steun en nieuwe regionale betrekkingen op basis van samenwerking hebben geleid. De verbeterde veiligheidssituatie heeft het mogelijk gemaakt om uitvoering te geven aan een programma voor ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR) en een programma inzake hervorming van de veiligheidssector (SSR).

Het nationale DDR-plan, dat in 2003 is opgestart, bood strijders de keuze om zich opnieuw in de burgermaatschappij te integreren dan wel bij het leger te gaan. Degenen die ervoor kozen om zich bij de nieuw opgerichte Strijdkrachten van de DRC (bekend onder het Franse acroniem FARDC) te voegen, werden voorbereid op een zogenaamd vermengingsproces ("brassage"), waarbij de verschillende commandostructuren bij elkaar werden gebracht.

Daarnaast is de DRC lid van verscheidene subregionale samenwerkingsmechanismen, met name de Economische Gemeenschap van Centraal-Afrikaanse Staten (bekend onder het Franse acroniem CEEAC), de Economische Gemeenschap van de Landen van de Grote Meren (bekend als CEPGL) en de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SADC). Deze organisaties zijn echter zeer ontoereikend dan wel slecht uitgerust gebleken voor de aanpak van regionale veiligheidsproblemen in de DRC.

Het Amani-vredesproces, dat begin 2008 in Goma werd opgestart, had als doel de voorwaarden voor een inclusieve vrede vast te leggen, waaronder met name de demobilisatie van de militieën in Kivu. Het gebrek aan vooruitgang in het DDR-proces en de moeizame integratie van de vroegere bevelhebbers van de rebellen in de commandostructuur van het Congolese leger (FARDC) hebben echter tot de mobilisatie van nieuwe militieën en, eind 2010, de heroprichting van inactieve militieën geleid. Deze tendens is nog verder versterkt door de beslissing om elke persoon die stelt dat hij strijdgroepen kan mobiliseren als potentiële onderhandelingspartner te erkennen.

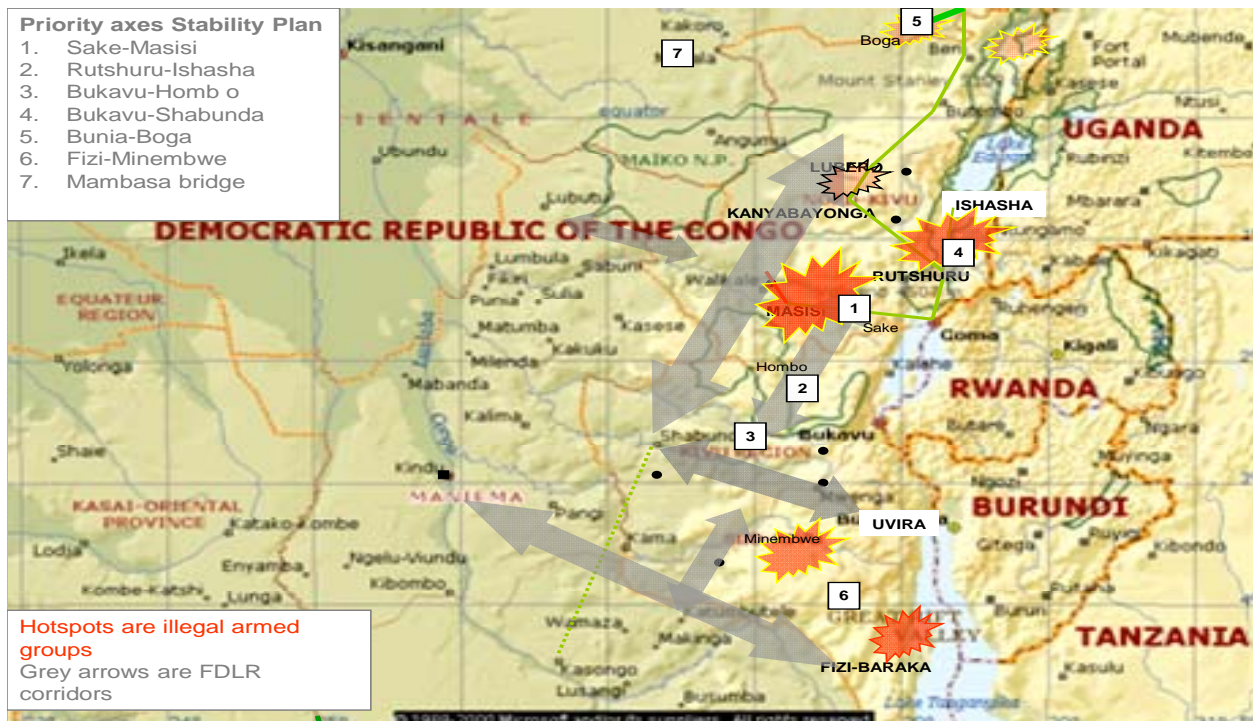
Daarop hebben de autoriteiten met steun van de VN nieuwe militaire operaties proberen op te zetten. Begin 2009 hebben de onderhandelingen tussen Rwanda en de DRC, die in december 2008 waren opgestart, tot een akkoord geleid over een gezamenlijk militair offensief tegen de FDLR, de Hutu-rebellengroep van Rwandese oorsprong die na de genocide in Oost-Congo is opgericht. Deze operatie, die de naam

Pays de Réintégration et de Démobilisation: Evaluation de fin de programme. Rapport final" (Meerlandenprogramma voor Reïntegratie en Demobilisatie: Evaluatie aan het einde van het programma. Eindverslag), Scanteam, juni 2010.

"Umoja Wetu" (letterlijk "onze eenheid") heeft gekregen, is eind januari 2009 opgestart, maar was beperkt tot Noord-Kivu. Eind maart is een nieuwe operatie gestart, Kimia II, waarbij de FARDC en strijders uit voormalige militias betrokken waren. Deze nieuwe operatie eindigde eind 2009 zonder duidelijk succes. Sinds begin 2010 is haar plaats ingenomen door operatie "Amani Leo", gedeeltelijk gesteund door de VN-missie MONUC. Ondanks al deze inspanningen is men er niet in geslaagd de veelvuldige gevechten tussen gewapende groepen te voorkomen. Dit komt meestal door een gebrek aan vooruitgang in de hervormingen op gebied van veiligheid of is het gevolg van tegenstrijdige belangen. Deze afscheidingen worden verder in de hand gewerkt door de culturele en fysieke verschillen en de informatiekloven die hier méér dan waar ook ter wereld het terrein van veelvuldige gewapende groepen tekenen.

Sinds de ondertekening van het globaal en inclusief vredesakkoord zijn er slechts bescheiden verbeteringen waargenomen in de conflictsomstandigheden in het oosten van de DRC, die getekend bleven door herhaalde uitbarstingen van geweld. Een groot deel van de Kivu-provincies en plaatsen in Ituri en Maniema zijn nog steeds in handen van buitenlandse of plaatselijke gewapende groepen, die onafhankelijk van de staat optreden.

De volgende figuur toont een kaart van de gevechten in Oost-Congo, opgesteld door de VN-missie MONUC in 2009:



Deze kaart toont de samenloop van de internationale inspanningen die door de VN werden gecoördineerd alsook de corridors die door de gewapende groepen werden

gevolgd. Door hun basissen doorgaans buiten de voornaamste steden te vestigen kunnen deze groepen de transporten langs de belangrijkste traditionele routes blokkeren of belemmeren. De kaart illustreert de draagwijdte van hun acties en de problemen die zij voor internationale hulpoperaties opleveren. Om efficiënt te zijn dienen de organisaties mobiel te zijn en goed gecoördineerd te worden op een uitermate moeilijk terrein, alsook voortdurend contact te houden met de bevolkingen.

1.2 Evaluatiekader

Op het eerste gezicht kunnen de hieronder omschreven algemene omstandigheden inzake de stabiliteit en ontwikkeling van het land nieuwe vraagtekens plaatsen bij de idee dat conflictpreventie en versterking van de vrede ook maar enig effect hebben gehad. Een dergelijk oordeel zou echter voorbijgaan aan de hamvragen waarvoor een meer gedetailleerde evaluatie nodig is: Welke rol hebben de bijdragen van de internationale actoren gespeeld? Zou de situatie zonder deze bijdragen niet nog slechter zijn geweest? In hoeverre zijn deze actoren doeltreffend geweest? Kortom, welke lessen kunnen uit hun initiatieven worden getrokken?

Deze vragen vormen de kern van het internationale beleid in de DRC. Zij dwingen de waarnemer ertoe de invloed te meten van vermindering van geweld, als politieke doelstelling, op het conflict.

De evaluatie diende zich op drie provincies toe te spitsen: Zuid-Kivu, Noord-Kivu en het Ituri-district in de provincie Orientale. Deze keuze werd ingegeven door het feit dat het merendeel van de vredesmissies zich hier tijdens de evaluatieperiode heeft geconcentreerd en dat zich hier het zwaarste geweld heeft afgespeeld sinds 2002. Er dient echter opgemerkt te worden dat het feit dat bepaalde omstandigheden (te beginnen met de nabijheid van Burundi, Rwanda en Oeganda) zich voornamelijk hier voordoen niet wegneemt dat de conclusies evengoed van toepassing zijn op andere gebieden van Congo. De conclusies zijn derhalve veralgemeenbaar voor het hele land en zelfs voor bepaalde vergelijkbare situaties elders in de wereld. Dit is het gevolg van het feit dat dezelfde conflictversnellers en structurele factoren ook in een groot aantal andere provincies voorkomen.

De belangrijkste evaluatievragen, zoals die in de opdrachtomschrijving (zie bijlage 1) zijn opgenomen, zetten aan tot een globale analyse van de uitvoering van de CPVO-initiatieven op basis van de evaluatiecriteria van de OESO, namelijk relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid of haalbaarheid en impact, en leiden tot een globaal beeld van de doelmatigheid, dat in de conclusie wordt weergegeven.

De evaluatievragen zijn als volgt geformuleerd in de opdrachtomschrijving, die derhalve de algemene structuur van het onderzoek weergeeft:

1. **Welke beleidslijnen en strategieën voor conflictpreventie en vredesopbouw (CPVO) zijn er uitgewerkt door de agentschappen die opdracht tot de evaluatie hebben gegeven? Welke inhoud is daaraan gegeven? Zijn zij in de loop van de tijd geëvolueerd?** Dit omschrijvende gedeelte wordt meer in het bijzonder behandeld in het politieke verslag van de evaluatie (zie § 2.1 hieronder), dat het resultaat is van de eerste fases van de evaluatie.
2. **Welke rol hebben de regering en de andere partijen op regionaal niveau gespeeld?** Deze vraag is bedoeld om zelfstandige acties vast te stellen die niet onder de evaluatie vallen maar wel een doorslaggevende invloed uitoefenen. Een diepgaande analyse bevindt zich in de bijlagen bij het onderhavige verslag en in de analyse van de recente geschiedenis van de oorzaken van het conflict (deel 2).
3. **In hoeverre coördineren de donoren hun CPVO-inspanningen, hetzij onderling, hetzij met de plaatselijke instellingen? Is hun CPVO-methode coherent?** Deze vraag wordt in dit verslag, alsook in het politieke verslag, behandeld onder de algemene titel "coördinatie".
4. **In hoeverre bieden de beleidslijnen, strategieën en interventies inzake CPVO een gepast of coherent antwoord op het conflict en de schade die daaruit is voortgevloeid en nog steeds voortvloeit? Komen de doelstellingen overeen met de feitelijke prioriteiten?** Deze vraag is bepalend voor de wijze waarop wij het criterium "relevantie" in dit verslag behandelen. In grote lijnen wordt dit relevantiecriterium in het evaluatieglossarium van de OESO-DAC gedefinieerd als het afgestemd zijn op de politieke doelstellingen en de behoeften van het land.
5. **In hoeverre hebben de interventies doel getroffen? Welke resultaten zijn er met de CPVO-interventies geboekt? Zijn deze resultaten duurzaam?** Deze vraag wordt behandeld vanuit het oogpunt van doeltreffendheid, gedefinieerd als de mate waarin de onderzochte doelstellingen zijn bereikt. We bekijken de duurzaamheidskwestie eveneens in een speciaal onderdeel waarin een analyse wordt gegeven van de uitwerking. Duurzaamheid wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om voordeel uit het programma te blijven trekken nadat het is afgerond en heeft dus betrekking op de analyse van de invloedsduur.
6. **Hoe staan de interventies ten opzichte van de andere mogelijkheden waarvoor de donoren niet hebben gekozen maar waarvan zij zich wel bewust waren?** Deze vraag wordt behandeld in het kader van efficiëntie. Efficiëntie wordt doorgaans omschreven als het behalen van de best mogelijke resultaten met de gegeven middelen. Het is echter bekend dat dit criterium moeilijk toe te passen valt, aangezien kosten vaak verborgen zijn en beperkingen in het oog springen. Het stuurcomité omschrijft efficiëntie als gemiste kansen – waarmee zij op vormen van indirecte verkwisting wijst.
7. **Welke uitwerking hebben de beleidslijnen en strategieën inzake CPVO op de geselecteerde thema's?** Deze vraag is geen uitnodiging om de globale uitwerking van de geleverde inspanningen op het conflict te onderzoeken (zoals in talrijke evaluaties vaak anekdotisch wordt gedaan), maar wel om de vraag

conform de opdrachtomschrijving te beperken tot specifieke thema's, teneinde vast te stellen in hoeverre er een bijdrage op deze gebieden is geleverd. Ook dient opgemerkt te worden dat de opdrachtomschrijving ertoe neigt de evaluatie te beperken tot interventies van de stuurcomitéleden.

Vraag 4 tot en met 7 worden transversaal behandeld door de keuze van de evaluatiethema's in de hoofdstukken waarin een thematische analyse wordt gegeven, zoals vereist door de opdrachtomschrijving.

Het evaluatieteam is gevolgd door een stuurcomité, dat het team gedurende het gehele proces met advies heeft bijgestaan en de kwaliteit van de verschillende verslagen heeft gecontroleerd. Het stuurcomité is begin 2009 opgericht en bestaat uit leden die ervoor gekozen hebben om deel van de evaluatie uit te maken. Deze leden hebben de databank van de te behandelen projecten aangeleverd en de omvang van het onderzoek bepaald.

Het stuurcomité bestaat uit de evaluatiediensten van de volgende agentschappen:

- De Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
- Het *Canadian International Development Agency* (CIDA).
- Het Duitse Federale Ministerie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (dat wij aanduiden met de Duitse afkorting BMZ).
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Japan.
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland.
- Het Ministerie van Internationale Ontwikkeling (DfID) van Groot-Brittannië.
- Het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten (OHCHR) van de Verenigde Naties in samenwerking met de Missie van de Verenigde Naties in de Democratische Republiek Congo (MONUC).
- Het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP).
- Het Kinderfonds van de Verenigde Naties (UNICEF).
- Het Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties voor vrouwen (UNIFEM).
- Het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (UNFPA).

Om degelijke empirische kennis te verwerven heeft het evaluatieteam van het stuurcomité een ingekorte databank ontvangen van 351 projecten in verschillende fases van uitvoering, waaruit het team een aantal gevallen mocht selecteren om meer in het bijzonder te bestuderen. Het team werd aangeraden om 50 tot 60 projecten per thema te selecteren en 20 tot 25 interventies te bezoeken. Hiervan zouden er 5 of 6 in detail worden geëvalueerd.

De projecten in kwestie worden soms door verschillende donoren gezamenlijk gefinancierd. In andere gevallen komt de financiering van één enkele donor. Het doel van de evaluatie is echter niet om de resultaten van elke donor afzonderlijk te volgen of

deze resultaten onderling te vergelijken, maar juist om te bekijken hoe de partijen één geheel kunnen vormen.

Het feit dat bepaalde grote donoren in de DRC, zoals de Europese Commissie, het *United States Agency for International Development* (USAID), de Wereldbank, Zweden en Frankrijk, niet in het stuurcomité vertegenwoordigd zijn doet nauwelijks af aan de algemene relevantie van de conclusies, aangezien het de bedoeling is de algemene behaalde resultaten te herkennen.

2. METHODOLOGIE

2.1 Opzet van de evaluatie

Van oktober 2009 tot september 2010 is een team van 15 personen ingezet met de nodige kennis over de regio's en op het gebied van evaluatie. Dit team was samengesteld uit leden van 8 verschillende nationaliteiten, waaronder drie adviseurs uit de regio. Het team werd ingedeeld in subgroepen, die de verschillende delen van het verslag onder elkaar verdeeld hebben. Na een eerste periode van gegevensinzameling en analyse heeft een beperkte groep van oktober 2010 tot maart 2011 in Europa en de DRC besprekingen gehouden.

In het onderhavige samenvattende verslag staan de belangrijkste conclusies van de evaluatie. Het verslag geeft allereerst een omschrijving van het conflict in de DRC van 2002 tot 2010 (hoofdstuk 3). Dit gedeelte vormt de basis voor de doelmatigheidsanalyses die volgen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het interventiebeleid van de instellingen die lid van het stuurcomité zijn besproken en geanalyseerd.

De volgende hoofdstukken, hoofdstuk 5 tot en met 9, geven de meest in het oog springende conclusies van de projectanalyses weer, geordend per thema. Deze conclusies volgen de klassieke evaluatiecriteria: coördinatie, doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie en een inschatting van de uitwerking. Op basis hiervan worden vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd, die voldoende algemeen gehouden zijn om niet alleen van belang te zijn voor de actoren in Congo, maar ook voor de instellingen die in soortgelijke omstandigheden in andere delen van de wereld interventies uitvoeren.

Voor het overige zijn er in de loop van het onderzoek overeenkomstig de opdrachtomschrijving 4 andere documenten opgesteld¹⁵:

- Het inleidend verslag bevat een analyse van de databank van de te evalueren projecten, zoals die door het stuurcomité is aangereikt. Het verslag beschrijft de evaluatiemethoden die bij de lancering in januari 2010 in Kinshasa, Goma en Bukavu¹⁶ zijn voorgesteld en die door het stuurcomité zijn goedgekeurd.
- Het beleidsverslag (in het Frans en het Engels) bevat een onderzoek naar de strategieën die zijn toegepast door elk van de elf organisaties die lid van het stuurcomité zijn, alsook een analyse van de beleidscoördinatie. Tijdens deze fase zijn op basis van de databank 51 projecten geselecteerd bij wijze van steekproef.
- Het missieverslag geeft een gedetailleerde beschrijving van de uitgevoerde werkzaamheden en van de laatste wijzigingen die aan de projectselectie zijn

¹⁵ Deze verslagen bevinden zich in de bijlagen en worden bij de ingebonden verslagen op cd-rom overgelegd.

¹⁶ Bunia is in deze fase niet bezocht vanwege tijdsbeperkingen.

aangebracht op basis van belemmeringen en gelegenheden die zich hebben voorgedaan. Dit missieverslag is evenals het beleidsverslag aan het stuurcomité en de adviesgroepen bezorgd.

- Deel 2 van de bijlagen bij het samenvattende verslag bevat de gedetailleerde analyse van bepaalde aspecten die van bijzonder belang zijn geacht voor de staving van de conclusies¹⁷. Dit tweede deel is bestemd voor degenen die een meer diepgaande beschrijving wensen van de grondslagen van de analyses.

Het evaluatieteam heeft adviesgroepen in het leven geroepen in Kinshasa, Goma, Bukavu en, vanaf mei 2010, Bunia. Deze adviesgroepen bestaan in totaal uit een honderdtal leden¹⁸ en worden voorgezeten door de vertegenwoordigers van de ministers van Planning van de DRC en van elk van de drie provincies. Zij zijn van essentieel belang voor de evaluatie, aangezien zij een actieve dialoog mogelijk hebben gemaakt met de voornaamste belanghebbende partijen¹⁹. Deze groepen hebben aan de hand van presentaties een algemeen beeld van de conclusies kunnen krijgen en hebben de uitwerking van de aanbevelingen kunnen bespreken.

Alle hieronder beschreven verslagen die aanvullend op de onderhavige samenvatting worden opgesteld zijn, net als de dia's van de presentatie, voor iedereen toegankelijk en zijn beschikbaar op cd-rom.

2.2 Analytisch kader en keuze van de geëvalueerde thema's

Deze evaluatie gebruikt als analysekader de volgende vier elementen:

1. de evaluatievragen (die wij in het voorgaande deel hebben omschreven en uit de opdrachtomschrijving hebben gehaald);
2. een analyse van de conflicten (weergegeven in hoofdstuk 3);
3. een steekproef van projecten (de databank wordt besproken in hoofdstuk 4);
4. en interventiethema's gebaseerd op werkhypothesen (zie verder in dit hoofdstuk).

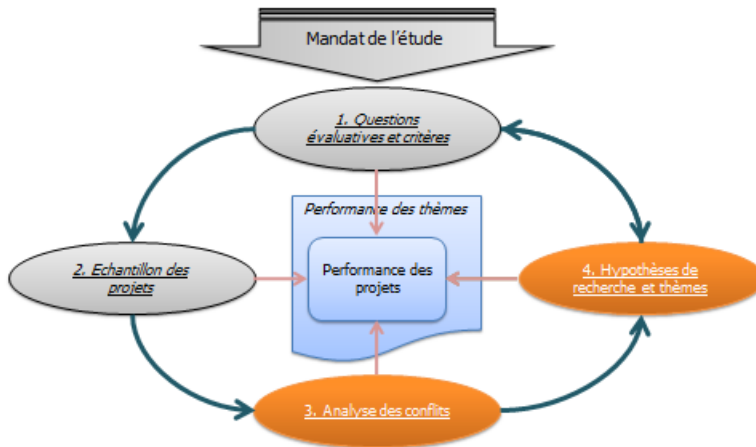
Een en ander kan als volgt worden weergegeven:

¹⁷ Dit deel bevat een volledige project-per-project-beoordeling van de 51 projecten uit de steekproef, alsook de analyses van het conflict, van de mijnbouwsector als bron van conflicten en van de banden tussen rechtspraak en demobilisatie. Ten slotte wordt in dit deel ook de methodologie besproken.

¹⁸ De lijst van adviesgroepleden bevindt zich in bijlage.

¹⁹ Opgemerkt dient te worden dat de adviesgroepen niet hetzelfde zijn als de besprekingsgroepen die zijn opgericht ten tijde van de kartering van de conflicten.

Un cadre analytique en quatre parties



Figuur 1: weergave van het referentiekader van de evaluatie

De evaluatie is gestoeld op een belangrijk document: een reeks ontwerprichtlijnen die zijn opgesteld door een werkgroep van de OESO-lidstaten. Het doel van deze werkgroep, die is opgericht in 2007, is het opstellen van een reeks richtlijnen²⁰ op basis van een experimentele fase. Het onderhavige onderzoek maakte deel uit van deze toepassingsfase.

In deze concept-werkgids wordt benadrukt dat vredesopbouw en conflictpreventie beleidslijnen zijn van interventies die gericht zijn op vermindering van geweld. Deze diverse projecten en interventies concentreren zich (zij het niet altijd) op een bepaald conflictgebied dat wordt uitgekozen omdat het bedreigd wordt of omdat er grote spanningen tussen verschillende groepen bestaan.

Het doel van conflictpreventie is weliswaar het wegnemen van de oorzaken van uitbarstingen van geweld, terwijl vredesopbouw bedoeld is om steun te bieden aan inspanningen die erop gericht zijn nieuwe gevechten te voorkomen. Echter aangezien de zogenaamde "conflictcyclus" in een land maar zelden gemakkelijk te herkennen valt, is het in de praktijk vaak onmogelijk om conflictpreventie van vredesopbouw te onderscheiden (een notie die soms herkend kan worden onder het acroniem CPVO, een afkorting die wij in dit rapport zullen vermijden omdat zij niet erg bekend is). Hoewel het om twee verschillende concepten gaat, overlappen zij elkaar in grote mate.

²⁰ "Gids voor de evaluatie van activiteiten rond conflictpreventie en vredesopbouw – Werkdocument voor de toepassingsperiode." OESO 2008. Onder toezicht van de OESO is een werkgroep van CHECK evaluatieverantwoordelijken opgericht om betrouwbare richtlijnen uit te vaardigen, waarvan bij de onderhavige evaluatie gebruik is gemaakt, zowel als referentiepunt als om na te gaan of deze richtlijnen in de toekomst verder toegepast kunnen worden. Deze groep dient begin 2011 bij elkaar te komen om lessen te trekken uit de ervaring van deze en enkele andere evaluaties en een reeks definitieve richtlijnen op te stellen. Zie bijlage 10 bij dit document.

Uit het voorgaande volgt dat het ook moeilijk is om bij de activiteiten – al dan niet gesteund door de staat, de donoren en de hulporganisaties – onderscheid te maken tussen activiteiten die geacht kunnen worden rechtstreeks of juist onrechtstreeks bij te dragen tot conflictpreventie en vredesopbouw.

De gids van de OESO biedt een praktische omschrijving van de vier categorieën van preventieve strategieën en vredesopbouwende acties – een indeling die in de OESO-gids aan Utstein wordt toegeschreven – die een kader biedt voor het onderwerp van de evaluatie:

1. interventies die een cultuur van rechtvaardigheid, waarheid en verzoening bevorderen, zaken die vaak onontbeerlijk zijn in post-conflictgebieden, waardoor het mogelijk wordt om de wonden van het conflict te helen en de sociale banden te herstellen;
2. capaciteitsontwikkeling en bevordering van behoorlijk bestuur, elementen die van essentieel belang zijn voor de veiligheid van de mensen, in het bijzonder wanneer staten niet in staat of niet bereid zijn om pacificatiemiddelen in te zetten om conflicten op te lossen of op duurzame en zelfstandige wijze elementaire voorzieningen te garanderen;
3. CPVO-beleidslijnen en -acties zijn vaak gericht op de bevordering van systemen die een vreedzame conflictbeslechting in de hand werken. Steun aan hervormingen van veiligheids- en gerechtelijke instellingen – inclusief de actoren van de gerechtelijke, strafrechtelijke, politie-, parlementaire, defensie- en militaire systemen – is onontbeerlijk en dient het onderwerp te vormen van een langetermijnproject om tot een democratisch bestuur van de veiligheidsinstellingen te komen en tegelijkertijd uitgebreidere gerechtelijke en veiligheidssystemen te ontwikkelen die de rechtsstaat in stand houden en het respect voor de waardigheid van de armsten garanderen;
4. de sociaal-economische ontwikkeling en de beleidslijnen die haar ondersteunen zijn eveneens belangrijk vóór, na en zelfs tijdens de vijandelijkheden. Het is van essentieel belang tegen geweld en structurele ongelijkheden op te treden om de spanningen te verminderen en de maatschappij meer slagkracht te geven inzake geweldpreventie – hetgeen vaak het doel van conflictpreventie is.²¹

Dankzij deze vier grote categorieën heeft de evaluatie het onderwerp in zijn algemeenheid kunnen behandelen, vanuit de veronderstelling dat geen enkele interventie in de DRC los van conflictpreventie en vredesopbouw kan worden beschouwd. De enige uitzondering hierop waren de vredeshandhavingsoperaties onder VN-mandaat die door het stuurcomité uit de databank van de projecten waren gehouden, behoudens bepaalde initiatieven van het STAREC (dat verderop toegelicht zal worden). Zij worden echter alle besproken vanuit het oogpunt van hun bijdrage aan de dynamiek van de conflicten en van vrede.

Binnen deze grote categorieën hebben wij overeenkomstig de opdrachtomschrijving representatieve thema's uit dit nogal omvangrijke gebied geselecteerd. Opgemerkt dient te worden dat de analyse van deze thema's niet over één kam geschoren kan en mag worden met een analyse van de samenwerkingssectoren waarop zij bij benadering gestoeld zijn. Zij worden gekozen om een coherente behandeling van conflictpreventie mogelijk te maken, niet om een evaluatie mogelijk te maken van de technische prestaties van deze sectoren. De logica achter deze thema's is niet noodzakelijk die van het vredesonderzoek. Overigens zou een sectorale analyse de evaluatie onnodig ingewikkeld hebben gemaakt.

De thema's zijn gekozen op basis van onderzoek van de indicatoren die zijn opgedoken tijdens de zogenaamde inleidende fase en beleidsfase van de evaluatie. Deze indicatoren zijn als hypothesen geformuleerd in samenwerking met adviesgroepen die vóór de eindselectie tweemaal bij elkaar zijn gekomen. Op basis van de analyse van de waaier aan activiteiten en deze besprekingen zijn de volgende vijf thema's onderscheiden:

1. Eén thema draait rond de kwestie van de versnippering van de hulpacties, waarbij de procedures, de specialisatie en de differentiatie van de mandaten vaak twijfels oproepen over de door de CPVO beoogde globale en geïntegreerde loop van zaken. De sectoren die zich met humanitaire acties bezighouden dan wel met de strijd tegen seksueel en geslachtsgebonden geweld (*sexual and gender-based violence*, SGBV) zijn gezamenlijk gekozen vanwege de specifieke aard van hun acties, maar ook vanwege het grote percentage aan projecten in de databank die betrekking hebben op deze kwesties - hetgeen beschouwd wordt als een gevolg van hun belang in de DRC. Dit thema valt volgens Utstein in de categorieën "sociaal-economisch ontwikkeling" en "cultuur van vrede en verzoening".
2. Het thema "rechtspraak" staat duidelijk centraal in alle strategieën van de donoren en de VN in de DRC. Het thema illustreert duidelijk de voortdurende spanning tussen enerzijds de doeltreffendheid van rechtspraak (op het gevaar af de plaats van de staat in te nemen) en anderzijds de oprichting van een onafhankelijke nationale rechterlijke macht en het vertrouwen dat de mensen in initiatieven rond rechtspraak zouden moeten hebben. In het palet van Utstein is onze aandacht voornamelijk gevestigd op de categorie "rechtspraak".
3. De hervorming van de veiligheidssector (SSR) en de acties rond ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR) onderstrepen het contrast tussen de inmiddels goed beheerste techniek van deze interventies en de complexe omgeving waarin zij plaatsvinden, die gekenmerkt wordt door plaatselijke strategieën die erop gericht zijn SSR en DDR voor politieke doeleinden aan te wenden.
4. Tussen de regels door gaat het in de analyse van het conflict ook over mijnbouwactiviteiten als bron van roofpraktijken (hoewel deze activiteiten door de ondervraagde bevolkingen zelden of nooit als bron van conflicten worden

genoemd). Deze activiteiten vormen een thema dat verband houdt met regionale samenwerking, beheer van de natuurlijke rijkdommen en toegenomen ontwikkeling. Wij hebben het in grote lijnen in verband gebracht met de CPVO-categorie "behoorlijk bestuur".

5. Capaciteitsontwikkeling is een thema waar de leden van het evaluatieteam vanaf hun eerste analyse fundamenteel belang aan hebben gehecht. In de loop van hun opeenvolgende bezoeken aan het land hebben zij zich rekenschap kunnen geven van het geheel van problemen dat verband houdt met de gebrekkige werking – of zelfs volledige afwezigheid – van de staat in de conflictgebieden, een probleem dat door de plaatselijke gesprekspartners uitdrukkelijk aan de orde is gesteld. De marginalisering of afzijdigheid van de instellingen waarover zij zich vaak beklagen is een zwakheidsfactor die in de weg staat aan elke coalitie inzake conflictpreventie en vredesopbouw. Dit thema valt volgens Utstein onder de categorie "cultuur van rechtvaardigheid, waarheid en verzoening".

De selectie van deze thema's heeft aldus een structurering van de analyse mogelijk gemaakt waarbij projecten worden gehergroepeerd om er achtereenvolgens de eerder opgesomde evaluatiecriteria op toe te passen. Elk teamlid heeft zich tijdens de fase van gegevensinzameling ter plaatse op één thema geconcentreerd, waardoor het team werd ingedeeld in vijf subteams. Vier mensen hebben zich beziggehouden met kwaliteitscontrole, die heeft plaatsgevonden in de twee schrijftalen.

2.3 Steekproef van projecten en gegevensinzamelingsmethoden

Er is dus een steekproefgewijze selectie van projecten gemaakt die verband met de thema's houden, met de bedoeling de hypothesen te verduidelijken die daaraan ten grondslag liggen. In totaal is er van 8 projecten een diepgaand onderzoek uitgevoerd (bezochte projecten) zoals vereist door de opdrachtomschrijving, terwijl 15 projecten op basis van face-to-face-interviews zijn onderzocht en van 30 andere projecten een documentaire analyse is uitgevoerd, zoals vereist door de opdrachtomschrijving.

De projecten die de aanvankelijk geformuleerde hypothesen het beste illustreerden zijn behouden. Deze steekproef is bevestigd tijdens de gesprekken en workshops die in januari en maart 2010 met de adviesgroep in de DRC zijn gehouden en is vervolgens overgelegd aan het stuurcomité en de agentschappen die de projecten dienden uit te voeren. Op basis van preciezere gegevens zijn na de thematische fase van bezoeken aan het terrein de nodige wijzigingen aangebracht.

De steekproef van geselecteerde projecten is gebaseerd op de volgende twee criteria:

- De hypothesen uit de beleidsfase vormen het eerste criterium. Het evaluatieteam heeft in de eerste plaats projecten gekozen waarbij het beste een hypothese in verband met een bepaald thema kan worden bestudeerd. Zo blijkt uit een project rond de betalingsketens van de Congolese strijdkrachten hoe de economische

dynamieken van de actoren op het terrein van invloed zijn op de militaire sector. Vervolgens is het team nagegaan of de specifieke projecten al dan niet overeenstemmen met de hypothese die aan de grondslag van het thema ligt en daarna of er onder de projecten herhalingen kunnen worden waargenomen wat resultaten betreft (bijvoorbeeld goede communicatie met plaatselijke actoren).

- De behoefte aan representativiteit heeft voor evenwicht gezorgd bij de selectie van de projecten. Wij hebben ervoor gewaakt projecten van verschillende omvang uit te kiezen, alsook projecten die vroeger of juist later in de evaluatieperiode (2002-2009) zijn uitgevoerd, die door meerdere leden van het stuurcomité werden gefinancierd en waarbij verschillende soorten uitvoeringsagentschappen (NGO's, VN, bilaterale organisaties enz.) betrokken waren.

De hoofdanalyse bestaat voornamelijk uit de 8 projecten die aan een diepgaande evaluatie zijn onderworpen. Vervolgens zijn wij op zoek gegaan naar overeenkomsten, of juist tegenstellingen, bij de projecten die minder diepgaand (aan de hand van interviews of enkel op basis van documentatie) zijn geëvalueerd. De deelconclusies zijn vervolgens vertaald in globale conclusies die meer in het algemeen kunnen worden toegepast op vredesinitiatieven en ontwikkelingsinterventies in de DRC.

Dit gebruik van onderzoekshypothesen was bedoeld om elke twijfel weg te nemen over het feit dat de conclusies wel degelijk juist waren en niet alleen golden voor de steekproef waarop zij waren gebaseerd. Doordat alle belanghebbende partijen de onderzoekshypothesen na nauwgezet onderzoek hebben bekrachtigd, hebben wij ons ervan kunnen verzekeren dat deze hypothesen de belangrijkste dilemma's en vragen weerspiegelden die zich in de gemeenschap van de instellingen die op dit gebied werkzaam zijn voordoen.

De projecten zijn aan een diepgaande analyse onderworpen die vrij klassiek is voor een evaluatie en waarvan de gegevens in deel 2 van dit verslag gevonden kunnen worden. Er zijn individuele gesprekken gevoerd bij vertegenwoordigers van de verschillende agentschappen, hetzij in de hoofdsteden (Brussel, Londen, Berlijn, Bonn, Den Haag, New York), hetzij in Kinshasa, dan wel in de drie provincies. Deze personen zijn geselecteerd door middel van een steekproefmethode die met recht een "sneeuwbalmethode" kan worden genoemd, waarbij de ene persoon naar de andere leidt - een uitbreiding van de lijst die vaak tegen de chronologie van de interventies inging (vergeet niet dat sommige interventies van vóór 2006 dateren).

In een stuk of 25 dorpen en gemeentes, waaronder vanzelfsprekend Bunia, Goma en Bukavu, zijn interviews gehouden met de plaatselijke bevolkingen, met inbegrip van de groepen die de geëvalueerde hulp niet ontvangen. De namen van deze personen en plaatsen staan uitgebreid in de bijlage. De aard van de 8 in detail bestudeerde hoofdprojecten is een belangrijke overweging geweest bij de keuze van deze bezoeken.

Elk subteam (gestructureerd per thema) heeft drie weken op het terrein doorgebracht teneinde de desbetreffende bevolkingen van dichtbij of van veraf door middel van deze projecten te kunnen bereiken. De bijeenkomsten zijn zelfstandig of in samenwerking met de betrokken agentschappen georganiseerd. Soms waren de personen die bij de geselecteerde projecten betrokken waren, dan wel andere mensen die objectieve informatie konden leveren, bij die vergaderingen aanwezig. Een en ander is afgerond met een presentatie van de desbetreffende evaluaties, de gespecialiseerde onderzoeken en de historische documentatie.

De projecten zijn geanalyseerd op basis van de verschillende evaluatiecriteria. Opgemerkt dient te worden dat de analyse van de uitwerking (d.w.z. de impact van bepaalde projecten dan wel de uitwerking van de thema's, zoals gevraagd in de opdrachtomschrijving) hier in het bijzonder behandeld zijn. Wij hebben getracht te analyseren hoe een bepaalde interventie de zogenaamde conflictversnellers doet afnemen of toenemen. Door deze op de context gebaseerde benadering hebben wij getracht een analyse te vermijden van het veel uitgebreidere gebied van de interventiedoelstellingen – sommige doelstellingen hielden geen verband met de conflicten, terwijl andere in zulke algemene termen waren geformuleerd dat zij niet als referentie voor de uitwerking kunnen dienen.

Deze laatste notie van "versneller" is overigens tweeslachtig: een bepaald voorval of een bepaalde tendens kan zowel vrede- als conflictversnellend werken, afhankelijk van hoe men het bekijkt. Waar het om gaat is dat het gebeurtenissen en tendensen zijn die een bijzonder grote invloed hebben gehad op de veranderingen in de dynamieken op het terrein. Deze verankering in de specifieke geschiedenis van de verschillende plaatsen (waarbij algemeenheden worden vermeden, zoals het noemen van de armoede in Congo als oorzaak van conflicten) is van groot belang voor een juiste evaluatie van de interventies.

Bij dit soort impactanalyse wordt de impact van een vredesinspanning ingeschat vanuit drie oogpunten: relevantie (is de versneller terecht uitgekozen?), duur van de invloed (valt de interventie samen met de versneller in kwestie?) en omvang (welk percentage van de doelgroep die aan de basis van de versneller ligt wordt door het project of de projecten bereikt?). De verwijzing naar deze versnellers heeft als doel een verifieerbare informatiebron aan te reiken en uitspraken te vermijden die anders het risico lopen puur anekdotisch te zijn.

Op zeven locaties is over de conflictsituatie gediscussieerd in zogenaamde "focus groups"²², met vertegenwoordigers die gekozen werden vanwege hun belangstelling voor de analyse van conflictversnellers. Deze discussies werden op zo'n manier geleid

²² In de eigenlijke betekenis van het woord, d.w.z. met specifieke uitnodigingen, een groepsdebat onder leiding van een onafhankelijke moderator en een duidelijk gesprekstema.

dat er een kaart of schema van de overgangprocessen op plaatselijk niveau uit voortkwam. Het proces wordt gedetailleerd beschreven in de bijlage omtrent de methodologie. Dankzij deze conflict-schema's hebben wij nuttige informatie kunnen toevoegen aan de conflictanalyse van meer universitaire aard die is uitgevoerd door een Congo-deskundige in ons team. Het is belangrijk op te merken dat het team tijdens de feedbackbijeenkomsten en na publicatie van het voorlopig verslag op geen enkel moment te horen heeft gekregen, noch in het buitenland, noch in de DRC zelf, dat de conclusies van deze analyse niet juist zouden zijn.

2.4 Beperkingen van de evaluatie: veranderingstheorieën en versnellers

Op gebied van conflictpreventie en vredesopbouw zijn er nog maar weinig evaluaties uitgevoerd. Bovendien heeft de kwaliteit van de evaluatie geleden onder een groot aantal methodologische obstakels.

De grootste uitdaging voor evaluaties op dit gebied heeft met de context zelf te maken:

- de doelstellingen van de interventies zijn vaag en kunnen niet als stevige referentiepunten worden gebruikt (hetzij omdat ze snel achterhaald zijn, hetzij omdat ze algemeen, dubbelzinnig of informeel blijven);
- de exogene krachten waaraan de interventies blootgesteld zijn, een moeilijkheid waarmee evaluaties meestal te kampen hebben (hoewel deze krachten onafhankelijk van de interventies zijn, zijn zij desalniettemin bepalend voor de gebeurtenissen en kunnen zij tot valse resultaten van de analyse leiden), gecombineerd met de berekende acties van bepaalde actoren die op vredesinitiatieven reageren om ze te ontwrichten;
- de gegevensinzameling is blootgesteld aan moeilijkheden en risico's die eigen zijn aan conflictsituaties, met name gegevensverlies, vertrouwelijkheid en moeizame inzameling.

De instabiliteit en ontoegankelijkheid van de getroffen gebieden maken een referentieonderzoek onmogelijk en zorgen ervoor dat geen controlegroepen, duidelijke indicatoren en referentiepunten ("benchmarks") kunnen worden gekozen uit andere, soortgelijke situaties. Bijgevolg kan geen toevlucht worden genomen tot de waaier aan analysewerktuigen die meestal gebruikt worden om projecten en programma's op andere gebieden te evalueren.

Een andere moeilijkheid zit hem in de relatief onbelangrijke rol die doelstellingen bij de evaluatie van conflictpreventie en vredesinterventies spelen. Slechts een minderheid van de geïnventariseerde interventies wordt daadwerkelijk geformuleerd als conflict- of vredesinterventie. De overgrote meerderheid van de projecten die in de databank zijn opgenomen worden voorgesteld als projecten die geformuleerd zijn als technische en sectorale projecten, die zich bijvoorbeeld enkel met juridische of humanitaire aspecten bezighouden. Hoewel de invloed van deze projecten op het conflict intuïtief duidelijk

kan lijken, wijst de realiteit van de documenten en interviews op een visie die aanzienlijk minder "preventief" is dan men misschien had gedacht. Het is gewaagd om een verband met een algemene vredesdoelstelling te leggen.

De evaluatie heeft derhalve gekozen voor een notie die steeds meer terrein wint, namelijk die van conflictgevoeligheid. Bij een "gevoelige" interventie worden de negatieve effecten op het conflict zo klein mogelijk gehouden en de positieve effecten zo groot mogelijk gemaakt. Zo kan een hervorming van de mijnbouwcode een positief effect op vrede hebben, maar dit erkende effect is als het ware geïnduceerd en werd niet noodzakelijkerwijs voorzien in de projectdocumenten en tijdens interviews. Voor de evaluatie gaat het er dus om dit verband te onderkennen en de impact ervan op de vredesinspanning te kunnen meten, zonder daarom naar de specifieke doelstellingen en prestatie-indicatoren van het project te verwijzen.

Bij de onderzoeken die gelijktijdig met de onderhavige studie door de leden van de OESO-werkgroep zijn uitgevoerd, zijn meerdere benaderingen uitgetoetst²³. Terwijl er grote druk wordt uitgeoefend om de resultaten bekend te maken en derhalve de toenemende uitgaven te rechtvaardigen die op gebied van vredesopbouw worden gemaakt, blijft het problematisch om oorzaak en gevolg met elkaar in verband te brengen. Wij komen hierop terug in een bijlage bij het verslag in deel 2, waarin enkele aanbevelingen worden gedaan.

Wij hebben vermeden te steunen op wat in feite een vijfde element in ons analytisch kader zou zijn geweest, namelijk de strategieën van de donoren op gebied van conflictpreventie en vredesopbouw. Wij hebben ervoor gekozen die strategieën als een contextuele referent te gebruiken om de oorsprong van de interventies te kunnen beschrijven. Deze benadering werd evenwel aangeraden in de opdrachtomschrijving. Bij de meeste evaluaties wordt namelijk geanalyseerd hoe de voorziene resultaten een kopie zijn van hetgeen gerealiseerd is. Het gaat er dus om te weten of de juiste uitvoering van de strategie heeft bijgedragen tot versterking van de vrede. Het is echter gebleken dat deze strategieën in de DRC te onduidelijk zijn om deze benadering te kunnen gebruiken, zowel vanwege de interferentie met betrekking tot de strategieën en het gebrek aan transparantie in de interventies²⁴.

²³ Gelijktijdige studies met betrekking tot soortgelijke onderwerpen zijn de evaluatie van door de donoren gefinancierde activiteiten rond conflictgevoelige ontwikkeling, conflictpreventie en vredesopbouw in Sri Lanka (onder leiding van COH/OESO en reeds gepubliceerd), de evaluatie van de Noorse steun aan vredesopbouw in Haïti (onder leiding van Norad en reeds gepubliceerd) en de multi-donor-evaluatie van de steun aan conflictpreventie en vredesopbouw in Zuid-Soedan 2005-2010 (onder leiding van Nederland). Deze studies hebben verschillende methodes gebruikt. In Sri Lanka werd gebruik gemaakt van bestaande evaluaties en historische tendensen, in Soedan werden conflictfactoren gecombineerd met de categorieën van conflictpreventie en vredesopbouw die in de OESO-gids worden vermeld en in Haïti werd de Noorse programmatheorie gereconstrueerd op basis van fragmentarische proeven.

²⁴ Het is belangrijk op te merken dat alle andere studies met betrekking tot de toepassingsfase tot precies dezelfde conclusie komen, een feit dat verre van onbeduidend is en diepgaander zal worden bestudeerd in hoofdstuk 4 over strategieanalyse.

De opdrachtschrijving suggereert een expliciete formulering van de veranderingstheorieën (impliciete hypothesen die de interventiekeuzes voor elk project verklaren), aangezien zij de oorzakelijke verbanden zouden weergeven tussen de interventies en de problemen die men wil aanpakken. Deze benadering zou op hetzelfde probleem gestoten zijn als een analyse van de gedocumenteerde strategieën, namelijk de subjectiviteit van onze interpretatie. De wirwar van actoren en beslissingsforums die aan de projectuitvoeringen ten grondslag liggen sluiten de ontwikkeling van een geschikte strategie uit. Voor een veranderingstheorie is er iemand nodig om die theorie te verdedigen, terwijl er in werkelijkheid sprake is van een voortdurend proces van aanpassing en compromissen door een grote groep uiteenlopende actoren.

De vier elementen van het analytisch kader die wij hebben behouden, en vooral de contextuele factoren van het conflict, vormen dus het belangrijkste referentiepunt van onze evaluatie. Gebruikmaking van conflictanalyse wordt aanbevolen door de concepthandleiding van de OESO. Deze vredes- of geweldsfactoren vormen de relevantste criteria bij de evaluatie van de impact van interventies en projecten. De evaluatie gaat aldus niet uit van de doelstellingen van de interventies, maar van de conflict- of vredesfactoren en brengt die in verband met de resultaten van de projecten.

Het moeilijkste deel van ons werk (dat ook niet in onze begroting was voorzien) bleek het bijeenzoeken van informatie over de strategieën en projecten bij de donoren en uitvoerende partnerorganisaties te zijn, hetgeen nogmaals, vanuit een andere hoek, de verrassende complexiteit van de interventie-instrumenten en –strategieën onderstreept. De tijd die we hieraan hebben besteed heeft 70% van de evaluatietijd in beslag genomen, veel meer dan de tijd die aan het onderzoek op het terrein is besteed. Een ander heeft te maken met de gefragmenteerde aard van het informatiebeheer en met de druk bezette agenda's van de ondervraagde personen, waardoor wij genoodzaakt waren hen verschillende keren opnieuw lastig te vallen.

Zo zijn wij af en toe op het terrein te weten gekomen dat een of meer van de geselecteerde projecten deel van een algemeen programma uitmaakten en geen aparte projecten waren. In andere gevallen heeft men ons tijdens onze contacten met donororganisaties en uitvoerende partners bijkomende projectdocumenten beloofd, maar is ons vervolgens verzocht bepaalde websites te raadplegen, waarop zelfs die basisinformatie niet beschikbaar was. Vanwege de vervanging van de teams op het terrein en het gebrek aan documentatie was het moeilijk voor bepaalde projecten de contactpersonen te identificeren of voldoende materieel bewijs te vinden. Daarom hebben wij deze projecten slechts beperkt besproken (zoals per project wordt aangegeven in de bijlage). Het zijn dan ook, zoals een waarnemer van de Belgische ambassade terecht opmerkte, de meest transparante projecten die het uitgebreidste zijn geëvalueerd.

In bepaalde gevallen heeft het team niet alle nodige documenten kunnen krijgen, hetgeen het proces heeft belemmerd en de werkzaamheden heeft vertraagd. Enkele evaluaties, zoals de evaluatie die het Britse DfID heeft aangevraagd voor zijn programma in de DRC, of de evaluatie die Nederland begin 2010 aangevraagd heeft over de ISSSS, zijn met behoorlijke vertraging aan het team doorgegeven.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de opgegeven projectenlijst niet het resultaat is van één enkele logica, maar van de interpretatie die door de leden van het stuurcomité is gegeven aan de notie van conflictpreventie en vredesopbouw. Hierdoor vermindert de algemene juistheid van de conclusies. Aangezien het niet gemakkelijk was buiten deze empirische basis om te werken is het mogelijk dat bepaalde conclusies (met name die over de prevalentie van bepaalde soorten interventies) onmerkbaar vervalst zijn.

Twee elementen van het kader, de evaluatievragen en de projectenlijst, zijn extern opgesteld (d.w.z. zij zijn door het stuurcomité aangeleverd). De twee andere (conflictanalyse en selectie van voorrangsthema's) zijn voortgevloeid uit onze waarneming en staan aan het einde van de evaluatie weergegeven. Wat deze laatste betreft, begrijpen wij aan het einde van de rit dat de beperkingen van onze analyse zijn voortgevloeid uit een slechte integratie van de conflictanalyse met het beheer van de evaluatiecyclus.

De conflictversnellers die in de evaluatie worden besproken zijn vaak te algemeen. Dit geldt onder andere voor de zwakheid van de staat, die in de projectevaluaties beter gecontextualiseerd en gespecificeerd had moeten worden. In de evaluatie is ook geen rekening gehouden met de dimensie "gender" van de versnellers, door bijvoorbeeld de gevolgen van het conflict en van de projecten voor vrouwen te vergelijken met die voor mannen en op basis daarvan specifieke aanbevelingen te doen.

Achteraf stellen wij vast dat de conflictanalyse op globaal niveau en op het niveau van het terrein tijdens de beleidsfase had moeten worden uitgevoerd, terwijl deze analyse in werkelijkheid tijdens de bezoeken aan het terrein heeft plaatsgevonden. Het resultaat van de analyse zou vervolgens gebruikt zijn om de kritische omstandigheden van bepaalde conflictversnellers te analyseren op hetzelfde moment dat de geselecteerde projecten werden onderzocht en alvorens de bezoeken aan het terrein voor te bereiden. Door te trachten tegelijkertijd de versnellers en de projecten en de uitvoering op het terrein te begrijpen was het moeilijk voor het team om dit verband nauwkeurig te reconstrueren, hetgeen zal blijken uit een lezing van de thematische hoofdstukken van deze evaluatie.

3. ANALYSE VAN HET CONFLICT

3.1 Vredes- en conflictfactoren op nationaal niveau

In de overvloed aan literatuur die over de conflicten in de DRC bestaat vindt men een grote verscheidenheid aan standpunten over de voornaamste oorzaken en dynamieken van het conflict en over de prioriteiten inzake preventie²⁵, met name over de rol van de natuurlijke rijkdommen (mineralen en in mindere maten bossen)²⁶.

In het algemeen is men het echter eens over de indirecte oorzaken, die als volgt kunnen worden samengevat:

- Een gevoel van etnische onrechtvaardigheid en botsingen tussen de verschillende identiteiten²⁷.
- De gevolgen van het instorten van de staat, met name de machtsstrijd tussen elites.
- De strijd voor monopolisering van de rijkdommen, met name natuurlijke rijkdommen en grondbezit²⁸.
- Een context van oorlogen op regionaal niveau en in het bijzonder de politieke conflicten en strategieën van de buurlanden²⁹ die hun weerslag hebben op de DRC.

Zonder deze factoren opnieuw te willen beschrijven³⁰ dienen wij de deficiënties op gebied van diensten, decentralisatie, rechtsstaat en economie van dichterbij te bekijken.

Sinds 2003 en vooral na de democratische verkiezingen van 2006 hoopten veel Congolezen dat de geschiedenis van hun land, die getekend was door autoritaire regimes en roofpraktijken bij de overheid, een gunstige evolutie zou doormaken. Er is echter nog geen enkel daadkrachtig engagement aangegaan voor de oprichting van instellingen en de belofte van betere diensten ("les cinq chantiers", oftewel "de vijf werkterreinen") heeft in de loop der jaren nauwelijks resultaten opgeleverd. Dit

²⁵ Voor algemene informatie over de oorlogen in de DRC, zie Prunier, G., *From Genocide to Continental War: The "Congolese" Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*, C. Hurst & Co, 2009; Reyntjens, F., *The great African war: Congo and regional geopolitics, 1996-2006*; Lemarchand, René, *The Dynamics of Violence in Central Africa*, [University of Pennsylvania Press](#), 2008; Turner, T. *The Congo Wars. Conflict, Myth and Reality*, Zed Books, 2007.

²⁶ Voor een algemeen begrip van de debatten over deze kwestie, zie bijlage 8.

²⁷ Voor het standpunt van de Banyamulenge en de Banyarwanda, zie: Willame, J.-C., *Banyarwanda et Banyamulenge: Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, CEDAF, 1997.

²⁸ Over de problemen rond grondbezit zijn verschillende studies gepubliceerd, met name: Mathieu, P. & Willame, J.-C., *Conflicts et guerres au Kivu et dans la Région des Grands Lacs: entre tensions locales et escalade régionale*, L'Harmattan, 1999; Van Acker, F., *La 'pembénisation' du Haut-Kivu: Opportunisme et droits fonciers revisités*, in: Maryssse, S. & Reyntjens, F., *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1998-1999*, 1-35.

²⁹ Voor een goede weergave van de regionale belangen in de oorlog in de DRC, zie: Clark, J., *The African Stakes in the Congo War* New York: Palgrave MacMillan, 2002.

³⁰ Zie met name het beleidsverslag voor deze evaluatie en bijlage 9 bij het samenvattende verslag.

onbevredigde wachten heeft op verschillende niveaus binnen de samenleving voor heel wat frustratie gezorgd. Tegelijkertijd trekken bepaalde personen steeds meer alle macht naar zich toe.

Decentralisatie is van de grootste uitdagingen in de DRC, aangezien decentralisatie rechtstreeks verband houdt met de hervorming van het hele overheidsapparaat, een hervorming die van essentieel belang is en onder andere de eerlijke verdeling van de middelen inhoudt tussen de regio's en tussen de verschillende bestuursniveaus van de staat³¹. Reden tot ongerustheid is hier de toewijzing van middelen aan de provincies. Na de verkiezing van de provinciale vergaderingen ("assemblées provinciales") en gouverneurs in 2006-2007 werd onmiddellijk belastingverlichting geëist. Hoewel de Congolese grondwet bepaalt dat de provincies 40% van de belastinginkomsten beheren, bestaat er nog steeds juridische onduidelijkheid over deze kwestie en het eenzijdige optreden van de centrale regering wakkert de wrevel tegen Kinshasa alleen maar verder aan³².

De DRC staat niet bepaald bekend om haar openheid voor democratie of haar respect voor de mensenrechten. Beperkingen op de vrijheid van meningsuiting zijn een andere bron van bezorgdheid. Het is bekend dat journalisten en mensenrechtenactivisten geregeld bedreigd, onrechtmatig aangehouden, achtervolgd of vermoord worden en dat de veiligheidsdiensten, net als de gewapende groepen, om politieke redenen bij schendingen van de mensenrechten betrokken zijn³³.

De aanwezigheid van ongecontroleerde gewapende groepen zorgt voor aanhoudende onveiligheid. Sinds 2003 is de hervorming van het Congolese leger, van de politie en van het rechtssysteem in een laag tempo doorgevoerd³⁴. Verscheidene verslagen geven aan dat het Congolese leger betrokken is bij daden van geweld, seksueel misbruik en illegale belastingheffing op de hoofdwegen van afgelegen gebieden, op marktpleinen of in mijnbouwgebieden³⁵.

Het vredesproces en de inspanningen voor demobilisatie en reïntegratie hebben niet geleid tot een vermindering van het aantal gewapende groepen, die ontstaan zijn tijdens de Congolese oorlog. Bepaalde delen van de Kivu-provincies zijn gedurende de gehele evaluatieperiode in handen van nongouvernementele gewapende actoren gebleven, met name de Rwandese Hutu-macht FDLR (waarvan het aantal leden op een

³¹ Kaiser (2008), *Decentralisation in the Democratic Republic of Congo: Opportunities and Risks*, Working Paper 08-31, Andrew Young School of Policy Studies.

³² Internationale crisisgroep (2007).

³³ Zie de verslagen die geregeld worden gepubliceerd door het *Observatoire des Droits de l'homme* (Observatorium voor de Mensenrechten), de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en Amnesty International.

³⁴ Boshoff, Hoebeke and Vlassenroot (2009), «Assessing Security Sector Reform and its Impact on the Kivu Provinces», ISS. ital

³⁵ Zie het *Observatoire des Droits de l'homme* (Observatorium voor de Mensenrechten).

paar duizend wordt geschat). Sinds 2005 is de Oegandese rebellenbeweging Lord's Resistance Army, die kleiner maar gewelddadiger is, vanuit de DRC begonnen te opereren. De militaire basissen van deze beweging bevinden zich in het nationaal park Garamba. Andere groepen, zoals het CNDP, onderhouden banden met Rwanda.

Bij gebrek aan een staats- en rechtsbestel dat die naam waard is (zie hieronder) heeft de toevlucht tot gewapende groepen en etnische privé-milities om de collectieve belangen te verdedigen of de strijd met de zwakste tegenstanders aan te binden vredesopbouw in de DRC aanzienlijk bemoeilijkt. Bovendien is er een proliferatie van en een groeiende illegale handel in lichte wapens en kleine wapens uit voortgevloeid, een dynamiek waartegen donoren financieringsinspanningen hebben ingezet door middel van DDR- en SSR-initiatieven.

Het Congolese rechtstelsel is weinig geloofwaardig; het kent geen regels voor een eerlijk proces en onderhoudt een delicate relatie met het gewoonterecht dat in het grootste deel van het grondgebied wordt toegepast. Het stelsel is met name niet in staat om ingewikkelde geschillen op gebied van eigendomsrecht te behandelen, vooral met betrekking tot grondbezit. Vanwege de veelvuldige bevolkingsverschuivingen en de roofpraktijken van de gewapende groepen vormen geschillen inzake grondbezit een belangrijke conflictfactor.

Met een gerechtsapparaat dat niet ondersteund wordt door de politieke macht, over te weinig deskundigheid en middelen beschikt en nauwelijks onafhankelijk is, blijft er sprake van onveiligheid: moorden, foltering, illegale belastingheffing, willekeurige aanhoudingen, vernieling of plundering van privé-eigendom en seksueel geweld tegen jonge meisjes en vrouwen maken deel uit van het dagelijks leven van heel wat Congolezen³⁶. Bovendien heerst er algemene straffeloosheid.

Pogingen om de Congolese economie nieuw leven in te blazen hebben zich vooral geconcentreerd op de natuurlijke rijkdommen. Het Congolese parlement heeft een nieuw wetboek inzake bos- en mijnbouw goedgekeurd en bestaande bosbouw- en mijnbouwcontracten zijn herzien. Er is een grootschalige overeenkomst met China ondertekend om de voor de economie benodigde infrastructuur te verbeteren.

Volgens de voorspellingen van het IMF en de regering diende de Congolese economie vanaf 2008 met 8% per jaar te groeien, vooral dankzij een toename in de export van mineralen. Deze doelstelling is echter onhaalbaar gebleken. Buitenlandse investeerders zijn ontmoedigd door een geheel aan factoren, waaronder de plotse ineenstorting van de grondstofprijzen in 2008-2009, de trage verbeteringen en het gebrek aan transparantie in de herziening van de mijnbouwcontracten, het gebrek aan

³⁶ Vlassenroot and Romkema (2007), Local Governance and Leadership in Eastern DRC.

hervormingen in de overheidsfinanciën en een imagoprobleem vanwege het verband tussen natuurlijke rijkdommen en geweld, met name in het oosten van het land.

Sinds het begin van de jaren 2000 zijn deskundigen en donoren het erover eens dat het conflict in de DRC machtige actoren in staat stelt commerciële voordelen te behalen of te behouden, vaak door middel van mijnontginning en beheer van het handelsverkeer. Ondanks (bescheiden) vorderingen in de reïndustrialisering van de mijnbouwsector sinds het einde van de oorlog wordt 90% van de mineralen in het land nog steeds ambachtelijk ontgonnen. Op zich vormt dit weliswaar geen bron van conflict, maar de gedereguleerde aard van de sector moedigt misbruik en illegaliteit aan. De ambachtelijke en kleine mijnen blijven van essentieel belang voor de economie van het land en volgens schattingen van de Wereldbank is 14 tot 16% van de bevolking (direct of indirect) afhankelijk van deze activiteit.

In talrijke verslagen is al gedetailleerd toegelicht welke rol Rwanda in de Congolese oorlogen speelt. Deze verslagen wijzen op de veiligheidskwestie en economische belangen als de hoofdredenen waarom Rwanda steun verleent aan de Congolese rebellengroepen³⁷. Zo heeft Rwanda sinds het officiële einde van de Congolese oorlog in 2003 een sleutelrol gespeeld in de Kivu-provincies. Een groep VN-deskundigen heeft een onderzoek ingesteld naar de naleving van het door de VN afgekondigde regionale wapenembargo voor alle nongouvernementele gewapende groepen sinds 2005. Dit onderzoek heeft aan het licht gebracht dat Rwanda logistieke en militaire steun verleent aan de rebellentroepen van Laurent Nkunda in Noord-Kivu, beter bekend onder hun acroniem CNDP (*Congrès national pour la défense du peuple*).

Sinds 2009 zijn de diplomatieke verhoudingen tussen Rwanda en de DRC licht verbeterd, hetgeen voor een stuk de evolutie weerspiegelt van de verhoudingen tussen de Rwandese regering en de internationale donoren, wiens steun nochtans duidelijker op vrede in de regio gericht is.

Sinds het begin van de "oorlog van Nkunda" in Noord-Kivu³⁸ is de strijd om de rijkdommen het voornaamste paradigma geworden³⁹ en een veel gebruikt argument

³⁷ Zie de VN-Deskundigengroep (2001, 2002 en 2003). De universitaire studies over deze kwestie verwijzen vooral naar empirische gegevens uit deze verslagen.

³⁸ Zie voor meer informatie de bijlagen over de conflictanalyse en het eerste verslag.

³⁹ Over deze kwestie worden geregeld toonaangevende verslagen gepubliceerd door Global Witness en IPIS. Een schitterende analyse is uitgevoerd door International Alert (2009): "Etude sur le rôle de l'exploitation des ressources naturelles dans l'alimentation et la perpétuation des crises de l'Est de la RDC". Andere invloedrijke bronnen zijn DfID (2009), « Trading for Peace. An Agenda of Reform » ; Tegera (ed.) (2002), *Le coltan et les populations du Nord-Kivu*, Regards Croisés, n°007, Pole Institute; alsook de verschillende verslagen van het VN-deskundigenpanel (2001, 2002, 2003) en de VN-deskundigengroep (2008, 2009) over de oorlogseconomie en het wapenembargo in Congo. Zie in verband met de Oegandese belangen in de oorlogseconomie van de DRC het verslag van de Commissie-Porter (2002) en "the curse of gold" (Human Rights Watch, 2005).

dat zich weerspiegelt in verschillende programma's en initiatieven van de internationale donoren. Desondanks vormt de rol die door de natuurlijke rijkdommen wordt gespeeld terecht nog steeds een twistpunt. Afgezien van de bredere constatering van correlaties tussen de frequentie van mensenrechtenschendingen en de nabijheid van mijnen of van hun handelsplatformen tonen de analyses van de onderzoekers aan dat de relatie tussen rijkdommen en conflicten zeer indirect is⁴⁰. Overigens zijn er onvoldoende empirische gegevens beschikbaar over de activiteiten die de rijkdommen in het oosten van de DRC omringen, met name over de omstandigheden waarin de mijnen worden ontgonnen en de plaatselijke exploitatieketens⁴¹.

3.2 Bepalende elementen voor de conflicten in het oosten van het land

Het team heeft zich voor de ontwikkeling van een globale analyse van de conflictversnellers verder laten leiden door de waarnemingen van de eigen teamleden. Het volgende onderdeel bevat een samenvatting van de hierboven genoemde analyses, teneinde op basis van een politieke en economische analyse te bepalen welke de belangrijkste versnellers zijn die een meer uitgesproken invloed op het oosten van het land hebben gehad en waarmee bij conflictpreventie rekening dient te worden gehouden indien het om conflictversnellers gaat, of bij vredesopbouw indien het vredesversnellers betreft.

Het concept "versnellers" onderscheidt zich van meer algemene termen voor oorzaken en andere conflictfactoren en wordt gebruikt om gebeurtenissen en tendensen aan te duiden die verband met de situatie houden. Het gaat met andere woorden om aparte elementen die voor alle waarnemers herkenbaar zijn en die een grote mate van invloed uitoefenen. Hulpinterventies kunnen invloed op de versnellers hebben (door bijvoorbeeld het aantal ongestrafte oorlogsmisdadigers te verlagen) terwijl andere versnellers (bijvoorbeeld verkiezingsresultaten) buiten de internationale invloedssfeer blijven. Wat de versnellers betreft waarop wel invloed kan worden uitgeoefend is het uiteraard mogelijk de omstandigheden te bepalen die kritiek zijn voor hun bestaan.

Onopgeloste problemen rond grondbezit: Onopgeloste problemen rond grondbezit kunnen in talrijke locaties in het oosten van de DRC een zeer snel veranderende context creëren. Een van deze problemen is grondverdeling. In Zuid- en Noord-Kivu leidt de terugkeer van Tutsi-eigenaars die aan het begin van de oorlog naar Rwanda waren vertrokken tot grote spanningen. Deze eigenaars eisen hun stukken grond op, maar worden geconfronteerd met weerstand van de nieuwe bewoners die zich daar tijdens de oorlog

⁴⁰ Zie Garrett et al. (2009) en Jackson (2003, 2006).

⁴¹ Een interessante uitzondering is International Alert (2009).

hebben gevestigd. Deze laatsten gebruiken als tegenargument dat de Tutsi's geen gerepatrieerden zijn maar nieuwkomers⁴².

In Ituri blijft de strijd om de grond een grote bron van instabiliteit. Aan de basis van deze ruzies liggen met name geschillen over grondgebruiksrechten en toewijzing van grondbezit. De belangrijkste redenen voor dit toegenomen geweld zijn de ongelijke toegang tot de grond tussen de ene etnische gemeenschap en de andere, de verhoogde demografische druk (met name ten gevolge van grootschalige volksverschuivingen), het ontbreken van een institutioneel kader en de zwakheid van het overheidsapparaat en van het rechtsstelsel in de arbitrage- en verzoeningsprocedures inzake geschillen rond grondbezit⁴³.

Ongelijke druk op de mijnbouwbedrijven: In Ituri en in de Kivu-provincies is de controle over de mijnbouwactiviteiten en de aanverwante handel de bron van veelvuldige spanningen geweest tussen plaatselijke en regionale elites. Tijdens de oorlog hebben gewapende groepen steeds meer controle over deze rijkdommen naar zich toe getrokken en nieuwe bestuursstructuren inzake veiligheid en belastingen in het leven geroepen. De controle over de mijnen is een kwestie van cruciaal belang geworden in de militaire strategieën en gewapende conflicten hebben zich vaak geconcentreerd in de mijnontginningsgebieden.

Het vredesproces is er niet in geslaagd deze dynamiek terug te draaien. Integendeel, het heeft de instelling in de hand gewerkt van zeer uitgebreide parallelle structuren voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen in de mijnen zoals goud, kassiteriet, wolframiet en coltan. Om hun veiligheid te garanderen verzekeren deze structuren zich van de samenwerking van de gewapende commando's (van de rebellen of andere) en de territoriale bestuurslichamen.

Deze haarden van complexe economische, militaire en politieke macht vertragen het ontstaan van een vredeseconomie en de toegang van internationale investeerders tot het gebied van de mijnbouw. Zij dreigen er voortdurend mee het Congolese leger om te vormen tot een coalitie van semi-autonome economisch-militaire structuren⁴⁴.

Door de buitenlandse investeerder af te schrikken, die bang is voor de invloed die deze informele netwerken op de reputatie van het land zal hebben, loopt Congo paradoxaal

⁴² Voor een algemene omschrijving van de conflicten rond grondbezit, zie: Vlassenroot, K. et C. Huggins, «Land, Migration and Conflict», in: Huggins, C. and J. Clover, eds., *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, Pretoria, ISS, 2005, pp. 115-194; Vlassenroot, K., *Land tenure, conflict and household strategies in the eastern Democratic Republic of Congo*, Alinovi, L., Hemrich, G., Russo, L. (eds.), *Beyond Relief. Food security in protracted crises*, Practical Action Publishing, FAO, 2008. ital

⁴³ Zie IKV Pax Christi (2010) en RCN Justice et Démocratie (2009).

⁴⁴ Garrett et al. (2009).

genoeg een gelegenheid mis die van strategisch belang is voor de ontwikkeling van het land, door precies te verhinderen dat er banen gecreëerd worden die perfect overeenkomen met het profiel van de gedemobiliseerde strijders. Industriële bedrijvigheid schept weliswaar niet vaak grootschalige plaatselijke werkgelegenheid, maar zij kan wel worden aangemoedigd om sociale investeringsinterventies mogelijk te maken die duurzamer van aard zijn dan hulpprojecten met een relatief korte levensduur.

De controle over de mijnen en handelsnetwerken wordt evenzeer aan de kaak gesteld als de hoofdoorzaak van de aanhoudende proliferatie van gewapende groepen in Noord- en Zuid-Kivu.

Verbreking van de politieke dialoog: Men had grote hoop gevestigd op het vredesproces als de weg naar meer veiligheid, naar de instelling van democratische regels en een verbetering van de levensomstandigheden. Aan de meeste van deze verwachtingen is niet voldaan, ten nadele van een bevolking die desondanks diep vaderlandslievend blijft. Sinds het begin van de verschillende vredesinitiatieven in het oosten van het land hebben de staatsdiensten niet bijgedragen tot een daling van het geweld en hebben zij geen inspanningen geleverd voor ontwikkeling, vredesopbouw en verzoening.

De geleidelijke reactivering van de overheid in het oosten na 2003 heeft geen einde gemaakt aan het winstbejag⁴⁵. Behalve het feit dat de verkiezingen het bestaan van een centrale staat hebben bevestigd (die door de meeste Congolezen wordt aanvaard), hebben diezelfde verkiezingen slechts een beperkte impact op het bestuur gehad. Op provinciaal niveau in Noord- en Zuid-Kivu is politieke dialoog zo goed als onbestaand. De provinciale vergaderingen hebben geen deskundigen ter beschikking en zijn corrupt.

Sinds 2003 heeft men in Ituri pogingen ondernomen om het bestuursapparaat weer op gang te brengen en het rechtsstelsel te verbeteren, maar door het gebrek aan deskundigheid en middelen is de overheid er niet in geslaagd haar belangrijkste doelstellingen te halen. Op plaatselijk niveau is de overheid slechts zelden aanwezig en is zij door een schreeuwend gebrek aan middelen niet in staat om in de behoeften van de bevolking te voorzien; integendeel, overheidsfuncties worden eerder voor persoonlijk voordeel aangewend.

Een ander probleem in Ituri, dat een district is gebleven en geen provincie, is het decentralisatieproces. Terwijl decentralisatie in de provincies delegatie van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen aan de "chefferie" met zich meebrengt, zijn de districten "gedecentraliseerde" bestuurseenheden gebleven met beperkte financiële autonomie. Deze situatie leidt tot spanningen tussen de

⁴⁵ Zie ook Raeymaekers, T., *Sharing the spoils: the reinvigoration of CoNGO's political system, Politorbis*, 2007.

verschillende niveaus van de staatsbureaucratie. De nieuwe Congolese grondwet van 2006 bepaalt dat Ituri in het kader van het decentralisatieproces een provincie wordt, maar de zwakheid van de huidige overheid maakt het erg moeilijk de structuren en capaciteiten te voorzien die nodig zijn voor een efficiënte werking.

Te trage vooruitgang van het DDR-proces: Hoewel dit vanuit het oogpunt van de donoren het belangrijkste punt is, is met het DDR-proces in de oostelijke provincies nauwelijks vooruitgang geboekt. Met name het lage aantal gereïntegreerde ex-strijders verklaart voor een gedeelte de aanhoudende proliferatie van gewapende groepen en de recente toename van de onveiligheid.

Tussen 2004 en 2007 zijn er in Ituri drie grote demobilisatiecampagnes opgestart (het *Programme opérationnel du Désarmement et de Réinsertion communautaire* in 2004 en het nationaal DDR-programma in 2005 en 2007), die geleid hebben tot de demobilisatie van meer dan 20.000 voormalige strijders. Desondanks blijven opstandige dissidenten van voormalige milities actief en zijn er nieuwe groepen opgericht⁴⁶.

In Zuid-Kivu is besloten een grootscheepse demobilisatiecampagne te houden in het kader van het Amani-vredesproces. Vóór het einde van dit proces in juli 2009 waren minder dan 2.000 van de 28.000 betrokken strijders ingeschreven in de kantonneringscentra van Luberizi en Kalehe en was slechts een minderheid van hen afgekeurd. In 2009 werd een nieuw akkoord ondertekend, maar dit akkoord zette tot verdere politieke en militaire conflicten aan en leidde tot verdeeldheid bij de militieiders, die elk nieuwe troepen gingen mobiliseren, waardoor het aantal strijders voortdurend bleef stijgen.

Deze DDR-inspanningen hebben om verschillende redenen niet aan de verwachtingen voldaan. In de allereerste plaats waren er geen langetermijnplannen voor de alternatieve levensomstandigheden die aan de strijders waren voorgesteld. Daarnaast was er geen vooruitgang geboekt in de aanpak van de structurele oorzaken van het conflict en van het leed in de gemeenschappen. Overigens is het gebrek aan goed werkende justitiële overgangsmechanismen (wat betekent dat een klein veiligheidsincident represailles tot gevolg kan hebben) nog steeds een bron van argwaan bij de gemeenschappen en lokt het nog altijd de (re)mobilisatie van etnische milities uit.

Paradox van het vredesproces: Het Amani-vredesproces, dat in januari 2008 in Goma is opgestart, heeft de kaart van de politieke en militaire invloeden in Noord- en Zuid-Kivu hertekend⁴⁷. In plaats van de rust in de provincie te herstellen en de milities te demobiliseren heeft het proces tot de vorming van nog méér milities geleid en de

⁴⁶ Van Puyenbroeck (2008), «DDR and Post Conflict Configuration in Ituri, North-East DR Congo», IKV Pax Christi.

⁴⁷ Een goede analyse van de vredesinterventies wordt geboden door Autesserre, S., *The Trouble with the Congo. Local violence and the failure of international peace-building*, Cambridge University Press, 2010.

veiligheidssituatie nog ingewikkelder gemaakt. Door te proberen het vredesproces inclusief te maken en de rebellenleiders de kans te bieden een vergoeding te ontvangen in ruil voor vrijwillige ontwapening heeft Amani in feite opnieuw een logica van mobilisatie en oorlog naar de regio gebracht. Zoals iemand zei die wij hebben geïnterviewd was de toekenning van een vergoeding als het ware een uitnodiging om gewelddadige gewapende groepen in het leven te roepen of te proberen de controle over die groepen in handen te krijgen.

Verscheidene gewapende groepen hebben nieuwe manschappen aangetrokken om zoveel mogelijk mensen te laten profiteren van de voordelen van een officiële demobilisatie (waaronder politieke en militaire erkenning en toegang tot demobilisatiekits en andere middelen). De belofte van DDR zoals omschreven in de Amani-onderhandelingen is door de gewapende groepen aangewend om manschappen te rekruteren en inactieve gewapende facties opnieuw in het leven te roepen. Alleen al in Zuid-Kivu zijn er sinds het begin van de Amani-vredesonderhandelingen wel 20 nieuwe milities geteld. In Noord-Kivu zien we een soortgelijk beeld. In maart 2009 is daar tussen de verschillende gewapende actoren een nieuw akkoord ondertekend, maar dit heeft niet tot resultaten geleid, met name op het vlak van zaken zoals erkenning van het militaire statuut en de toewijzing van rangen binnen de FARDC of de integratie van de zogenaamde Mai-Mai-groepen.

De belangrijkste conflictfactoren die ons onderzoek in het oosten aan het licht heeft gebracht kunnen we als volgt samenvatten:

- de toegang tot grondbezit, die tot geweld en onveiligheid in afgelegen gebieden leidt;
- een gebrek aan verantwoordelijke investering in de mijnbouwsector, die in de huidige omstandigheden niet bepaald wordt aangemoedigd;
- de toekenning van machtsposities op grond van persoonlijke relaties en de identiteit van de personen;
- een zwakke overheid;
- een verward decentralisatieproces;
- afscheidingen, toename van het aantal gewapende groepen en oprichting van valse gewapende groepen;
- afwezigheid van justitiële overgangsmechanismen of van mechanismen die het traditionele en het formele rechtssysteem met elkaar verzoenen;
- de ontwikkeling van parallelle structuren voor de exploitatie van rijkdommen, met name de grensoverschrijdende illegale handelsnetwerken.

3.3 Resultaten van de workshops over conflictkartering

Ter staving van de conflictanalyse heeft ons team tegelijk met de onderzoeken zeven interactieve workshops georganiseerd over de transitieschema's in het oosten van de DRC, waarbij de plaatselijke belanghebbende partijen de kans hebben gekregen om de conflicten met hun eigen woorden te omschrijven. Zo zijn de deelnemers uitgenodigd om op een wandkaart pijlen te trekken die de gebeurtenissen en tendensen verbonden die zijzelf hadden vastgesteld. De pijlen geven aan dat iemand van mening is dat een bepaalde tendens of gebeurtenis de kans op een andere tendens of gebeurtenis vergroot. Bepaalde gebeurtenissen en tendensen trekken meer pijlen aan, waardoor knooppunten ontstaan die de vredes- en conflictversnellers blootleggen. Deze knooppunten kunnen worden ingedeeld volgens het aantal pijlen. Deze methode garandeert dat gebruik wordt gemaakt van plaatselijke kennis zonder te manipuleren⁴⁸.

De resultaten van het conflictkartering experiment, dat bij zeven verschillende groepen in het oosten van de DRC is uitgevoerd, staan hieronder weergegeven. De cijfers geven het aantal pijlen aan vanuit en naar de genoemde gebeurtenissen en tendensen. Hoe groter het aantal pijlen, hoe hoger de prioriteit van de desbetreffende factor. Deze rangschikking is geen rechtstreekse weerspiegeling van de prioriteiten die de deelnemers aangaven, maar wel het resultaat van hun omschrijving van de manier waarop een gebeurtenis of tendens de kans vergroot dat zich bepaalde andere gebeurtenissen of tendensen voordoen.

De deelnemers werden door het team op de workshops uitgenodigd. Per bijeenkomst waren er gemiddeld tien deelnemers, waaronder vertegenwoordigers van burgerorganisaties, NGO's, VN-agentschappen en ministeries en ook enkele academici, militairen en journalisten.

⁴⁸ Deze methodologie wordt in haar geheel beschreven in het eerste verslag, terwijl de workshops in het missieverslag worden beschreven.

Conflictfactoren	Workshop conflict-kartering, Shabunda, 6 mei*	Workshop conflict-kartering, Bunia, 6 mei	Workshop conflict-kartering, Bukavu, 13 mei	Workshop conflict-kartering, Goma, 13 mei	Workshop conflict-kartering, Goma, 21 mei	Workshop conflict-kartering, Bunia, 31 mei	Workshop conflict-kartering, Bukavu, 22 mei	Totaal
Bestuur								
Onvoldoende capaciteit bij de overheid	12		7	12	9	9	3	52
Onvoldoende plaatselijke capaciteit						5		5
Verdeeldheid onder de elites						5		5
Aanwezigheid van een parallel bestuur					6			6
Grondbezit / geen vooruitgang in de beslechting van geschillen rond grondbezit	3	7				5	3	18
Afgesproken mijnontginningsrechten / geheime afspraken in de mijnbouwsector 2000	3			6				9
Mijn-economie / oorlog			11					11
Parallele structuren van gewapende commando's			10					10
Akkoorden van Goma			7	5				12
Verlies aan vertrouwen bij de bevolking in het regeringsbeleid			6					6

Belangen van Rwanda (grond, rijkdommen, mijnen)					7					7
Nationale verkiezingen	3									3
Herstel van de instellingen in de DRC	3									3
Openbare voorzieningen										
Onvoldoende wegen	3									3
Invloedeende infrastructuur in scholen en gezondheidszorg	3									3
Economische basis van de staat / belastingwezen en investeringen					7					7
Bestaansmiddelen										
Onvoldoende banen / lage levensstandaard	3					5				8
Ineenstorting van de landbouwsector					8					8
Veiligheid / Mensenrechten / Etniciteit										
Strijd om beheersing van mijnbouwgebieden									3	
Straffeloosheid	3									3
Snelle-interventiemacht (gedrag van bijzondere politiemachten)	3									3
Vredesoperatie Amani Leo					10					10
Mobilisatie/prolifertatie van gewapende groepen		3			9		8	7	5	32
Opduiken van Mai Mai				6						6

Internationale initiatieven										
Passiviteit van MONUC	1									1
Operaties van MONUC (hoofdstuk 6)		8								8
Sun City in verband met internationale hulp				10						10
Internationale druk op actoren in het conflict				10						10
Internationale kwesties, koloniale economie, voorwaardelijke hulp									9	9

Figuur 2: resultaat van de kartering van de conflictoversnellers op het terrein

Andere kwesties die van belang voor conflictpreventie en vredesopbouw worden geacht, zoals seksueel geweld en de algemene economische toestand of de verkiezingen, worden ook genoemd, zij het minder vaak. Dit wil niet zeggen dat dit geen structurele factoren zijn die aan de basis van het conflict liggen (in de karteringsmethodologie komen zij niet aan bod), maar eerder dat zij niet zo duidelijk door de deelnemers worden waargenomen.

Hoewel deze factoren niet in tegenspraak zijn met de factoren die door een verhalende, meer academische analyse worden onderkend, duiden zij op een verschil in waarneming: zij zijn meer gecontextualiseerd en brengen duidelijker bepaalde bijzondere aspecten naar voren van een situatie waar internationale actoren zich op richten om enige invloed van betekenis uit te oefenen.

Hoewel de samenvoeging van de gegevens op methodologisch niveau niet verantwoord zou zijn, laat deze conflictanalyse een antwoordmodel zien waarin hogere prioriteit wordt gegeven aan vier hoofdversnellers van het conflict:

- Zwakheid van de staat in landelijke gebieden: geen dienstverlening, onregelmatige uitbetaling van salarissen en gebrekkige infrastructuur.
- Veelvuldige geschillen rond grondbezit, die verband houden met botsingen tussen gewoonrecht en formeel recht, de talrijke bevolkingsverschuivingen ten gevolge van de oorlog en de ontginning van natuurlijke rijkdommen (voornamelijk bosbouw en mijnbouw).
- Economische en politieke kansen worden aangegrepen door politieke ondernemers die gewapende groepen mobiliseren. Deze groepen versplinteren vaak en vertragen de processen van demobilisatie en integratie in het leger of de samenleving.
- Het ontstaan van officieuze structuren voor de exploitatie van rijkdommen, met name het beheer van minerale rijkdommen door smokkelaars, gewapende groepen en criminele netwerken.

3.4 Conclusie over de belangrijkste versnellers

In de evaluatie worden deze versnellers als referentiepunten gebruikt. Zij worden gehergroepeerd in een uniek kader waarin beide bronnen worden gecombineerd. Hoewel de waarnemingen van de academici en die van de bevolking op sommige punten uiteen lopen, zijn beide groepen het opvallend eens over de meest in het oog springende versnellers.

Herhaald dient hier te worden dat conflictversnellers ook vredesversnellers zijn. Indien bijvoorbeeld de afwezigheid van vooruitgang bij de integratie van de gewapende groepen in het leger wordt omgekeerd en deze integratie efficiënt en snel gaat verlopen, dan wordt de versneller "geen vooruitgang" een vredesversneller. Een gebeurtenis of tendens kan worden herschreven en het omgekeerde effect hebben op de tendensen en gebeurtenissen die er verband mee

houden. Zij kunnen daarom worden omschreven als vredesversnellers, conflictversnellers, of eenvoudigweg transitieversnellers.

Op basis van beide series gegevens over de versnellers (enerzijds die van de onderzoekers, die verhalend is, en anderzijds die van de door de bevolking uitgevoerde kartering) kan de volgende vergelijking worden gemaakt:

Verhalende analyse van de geëvalueerde versnellers	Interactieve kartering van de contextuele versnellers
<ul style="list-style-type: none"> • Confrontaties in verband met toegang tot grondbezit die in afgelegen gebieden tot onveiligheid leiden. • Afwezigheid van justitiële overgangsmechanismen of mechanismen die het traditionele en formele rechtssysteem met elkaar verzoenen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondbezit. • Geen vooruitgang in de beslechting van geschillen rond grondbezit.
<ul style="list-style-type: none"> • Machtsposities worden altijd verdeeld op basis van relaties en identiteit; zwakke overheid. • Verward decentralisatieproces. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen capaciteit bij de regering.
<ul style="list-style-type: none"> • Te trage DDR-processen. • Verdeeldheid, toenemend aantal gewapende groepen en oprichting van valse gewapende groepen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen vooruitgang bij de integratie van het leger. • Parallele militaire commandostructuren. • Mobilisatie en proliferatie van gewapende groepen. • Interetnische oorlog of conflicten. • Operatie Amani Leo en militaire initiatieven van het CNDP.
<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling van parallelle structuren voor de exploitatie van rijkdommen, met name grensoverschrijdende handelsnetwerken. • Gebrek aan verantwoordelijke investering in de mijnbouwsector. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mijnbouw-economie en oorlogseconomie: nauwe verbanden.
	<ul style="list-style-type: none"> • Akkoorden waarover in een internationaal kader is onderhandeld en internationale druk op de strijdende partijen (met name Sun City en de akkoorden van Goma).
	<ul style="list-style-type: none"> • Proliferatie van wapens.
	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulatie van en geweld tegen de burgerbevolking.

Op de eerste regel hebben we de conflicten inzake grondbezit geplaatst. Geschillen rond grondbezit doen zich vaak voor in de oostelijke gebieden omdat daar geen eigendomsaktes zijn. Traditionele eigendom wordt verstoord door de bevolkingsverschuivingen, alsook door de toegang tot natuurlijke rijkdommen (voornamelijk bossen en mijnen).

Op de tweede plaats vermelden wij de zwakheid van de staat. Deze zwakheid

wordt getekend door een verscheidenheid aan gebeurtenissen en tendensen, met name in de landelijke gebieden, in de vorm van persoonlijke machtsuitoefening, partijdige verkiezingen die gebaseerd zijn op etnische verwantschap, afwezigheid van dienstverlening, onregelmatige uitbetaling van salarissen en gebrekkige infrastructuur.

Een van de essentiële voorwaarden voor de omvorming van deze versneller tot een stabilisatiefactor is de vereniging van het plaatselijke niveau met de instellingen van de centrale overheid om het stabiliserende effect van het nationale beleid rond vredesopbouw in stand te houden. De afwezigheid van interactie met de staat heeft het tegenovergestelde effect, namelijk de uitholling van de regelende rol van de overheidsdiensten.

De 3^e, 5^e, 6^e en 7^e regel betreffen veiligheidsproblemen, met name de wijze waarop de plaatselijke dynamiek voortdurend tot het ontstaan van nieuwe groepen leidt. Niet-beoogde aanzetten van de vredesakkoorden, versplintering van de gewapende groepen en vertraging van DDR. Hiertoe behoort met name ook de erkenning van zogenaamde leiders die stellen dat zij gesteund worden door militieën.

Op de 4^e regel staat de ontwikkeling van parallelle structuren die de rijkdommen exploiteren. Dit houdt verband met de beheersing van de mijnen door smokkelaars, gewapende groepen en andere criminele netwerken, alsook met een netwerk van nauw verbonden relaties die niet noodzakelijk illegaal zijn maar wel tot aanzienlijke spanningen en zelfs conflicten kunnen leiden.

De reden voor deze selectie is dat elk van deze versnellers een in het oog springend punt vertegenwoordigt waarmee bij elke activiteit rond conflictpreventie en vredesopbouw rekening dient te worden gehouden.

Terugkomend op de vijf eerder genoemde evaluatiethema's kan men een overeenkomst vinden tussen elk afzonderlijk thema en een versneller:

- Geschillen rond grondbezit hebben te maken met het thema rechtspraak.
- De zwakheid van de staat houdt verband met twee thema's. Het eerste is de humanitaire hulp die wordt verleend als antwoord op de afwezigheid van de staat. Het aantal gelegenheden dat de humanitaire organisaties hebben voor interactie met de staat kan als gevolg hebben dat de regelende rol van de overheidsdiensten wordt uitgehold of juist wordt versterkt. Het tweede thema is dat van de coalities en van capaciteitsontwikkeling bij de staatsinstellingen. Dit interventiethema kan leiden tot de bestending van het stabiliserende effect van nationaal beleid ten behoeve van vrede.
- De kwesties die met de veiligheidssector te maken hebben beschrijven de grote waaier aan veiligheidspraktijken waarvoor wij een thema hebben vastgesteld dat een aantal projecten in verband met DDR en de hervorming van de veiligheidssector hergroepeert.

- De exploitatie van de natuurlijke rijkdommen houdt verband met het thema van de mijnen en het beheer van de natuurlijke rijkdommen.

Hoewel het evident is dat elk project rond elk thema in feite invloed kan hebben op talrijke verschillende overgangsversnellers, is het nuttig het verband te leggen tussen het thema en een sleutelversneller. We zouden ons zelfs terecht kunnen afvragen waarom de in de volgende delen uitgevoerde evaluatie van elk thema (rechtspraak, mijnbouw enz.) de impact ervan op de 4 versnellers (zwakke overheid, grond enz.) niet onderzoekt. Het toevoegen van een dergelijke analyse van de drie niet behandelde versnellers zou zeker niet oninteressant zijn, maar het zou nauwelijks iets toevoegen aan de conclusies en zou de impactconstatering veel gedetailleerder maken.

Bijgevolg zullen wij de effecten van elk thema op de sleutelversneller gedetailleerder onderzoeken. Dit sluit niet uit dat de andere versnellers tijdens de impactevaluatie ook een rol gaan spelen.

We gaan hierbij uit van het volgende:

1. Humanitaire hulp en begeleiding van slachtoffers van seksueel en seksistisch geweld = zwakke overheid
2. Grondbezit = rechtspraak
3. Veiligheidssector = veiligheidsdynamiek
4. Mijnen = exploitatie van de natuurlijke rijkdommen
5. Capaciteitsontwikkeling = zwakke overheid

De conclusie van de analyse is dat vrede en conflict in de DRC niet het gevolg zijn van één enkele oorzaak (zoals in Sri Lanka - om een zeer verschillend voorbeeld te noemen - de verdeling van de staatsbevoegdheden), maar volstrekt meerpoleg zijn.

Om optimaal te zijn dienen de benaderingen gebaseerd te zijn op deugdelijke informatie, flexibel te zijn en rekening te houden met de evolutie van de factoren op nationaal, maar ook op provinciaal en subprovinciaal niveau.

4. BELEID VAN DE DONOREN

4.1 Algemene strekking van de samenwerking

De beleidsdocumenten van de bilaterale en multilaterale agentschappen die lid van het stuurcomité zijn⁴⁹ tonen aan dat de strategieën en vormen van coördinatie van de interventies in twee fases verdeeld kunnen worden.

De eerste fase, die loopt vanaf het akkoord van Sun City in 2002 tot aan de verkiezingen van 2006, kan worden beschouwd als een fase van nieuw engagement in het land: donoren zoals België hervatten hun diplomatieke betrekkingen en starten met ontwikkelingsprogramma's. Andere donoren, zoals het Verenigd Koninkrijk, verhogen op spectaculaire wijze hun financieringen. Er worden grootscheepse gezamenlijke programma's opgestart, zoals het op de DRC gerichte Meerlandenprogramma voor Demobilisatie en Reïntegratie, waarbij 40 nationale en internationale partners betrokken zijn en dat als doel heeft zo'n 350.000 in zeven verschillende landen verspreide strijders te reïntegreren. De donoren houden nochtans afstand van de regering en doen allereerst een beroep op projecten. De conclusie van de evaluaties is dat er in deze periode sprake is van zeer zwakke coördinatie van de ontwikkelingshulp.

De tweede fase wordt gekenmerkt door hernieuwde internationale steun aan de regering van de DRC en een gevarieerdere investering in het land door de donoren en multilaterale agentschappen. Tussen de donoren worden duidelijkere complementariteiten vastgesteld (België kiest er bijvoorbeeld voor zijn financiering niet op het oosten van het land te richten, dat als "MONUC-gebied" wordt gekwalificeerd, en maakt daar plaats voor anderen). Er worden ook nieuwe benaderingen geboren, zoals die van Duitsland in een programma rond beheer van de natuurlijke rijkdommen en in grote gezamenlijke programma's⁵⁰ die specifiek op conflictpreventie en vredesopbouw gericht zijn. Dit gaat gepaard met actieve steun aan de vredesprocessen – die vaak het voorrecht van diplomatieke instellingen blijft en derhalve buiten deze evaluatie valt⁵¹.

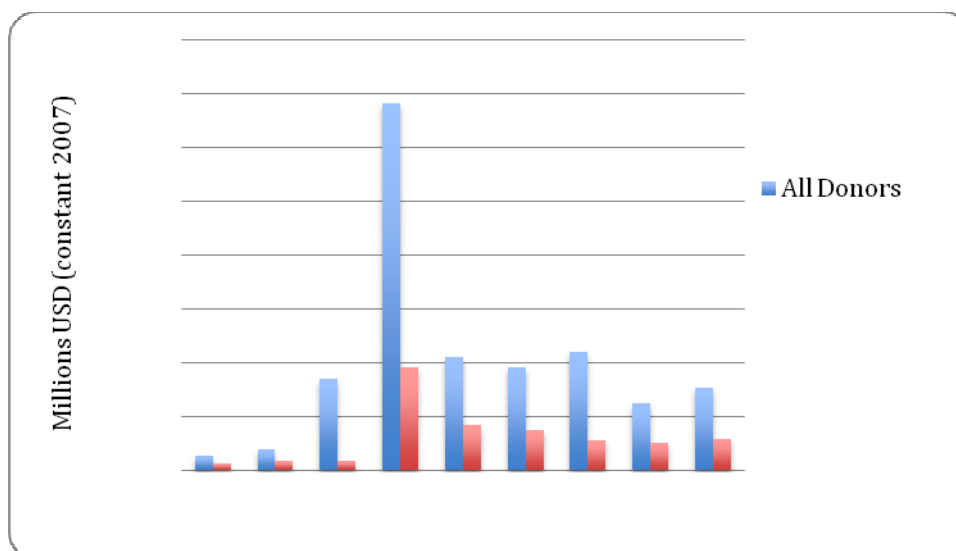
De volgende grafiek⁵² toont de totaalbedragen die door de bilaterale en multilaterale agentschappen in de DRC aan ODA zijn besteed, evenals het percentage dat door de donoren is gefinancierd in het kader van de evaluatie door het stuurcomité. De hulpactoren hebben tijdens de laatste 8 jaren van hulpverlening aan de DRC gemiddeld USD 1,5 miljard per jaar uitgegeven.

⁴⁹ Beleidsverslag, bijlage 7.

⁵⁰ De zogenaamde "basket programmes" zijn trustfondsen die in het leven worden geroepen ter ondersteuning van interventies die uit meerdere componenten bestaan en die door een groot aantal donoren kunnen worden gefinancierd zodra zij de algemene doelstellingen en het gecentraliseerde geldbeheer aanvaarden. Deze programma's worden meestal beheerd door het UNDP en de Wereldbank, die hun administratieve procedures aan deze modaliteit aanpassen.

⁵¹ Sommige – maar niet alle – organisaties die in het Stuurcomité vertegenwoordigd zijn hebben gevraagd om hun diplomatieke hulp buiten de evaluatie te houden.

⁵² Bron: website DAC.



Figuur 3: overheidssteun voor ontwikkeling in de DRC. Bron: OESO COH.

Deze grafiek laat een financieringspiek zien in 2003, die overeenkomt met de beslissing om de staatsschuld kwijt te schelden. Toch is de algemene tendens er een van regelmatige financiering⁵³ afkomstig uit verschillende bronnen⁵⁴. De toename van de hulp in 2006 onderstreept eveneens het belang dat werd gehecht aan de verkiezingen, die beschouwd werden als een middel voor de centrale regering om haar band met de bevolking te herstellen, met name met de gemarginaliseerde groepen vrouwen. Een groot aantal projecten zijn speciaal opgezet om bij deze gelegenheid meer macht aan de vrouwelijke kiezers te geven.

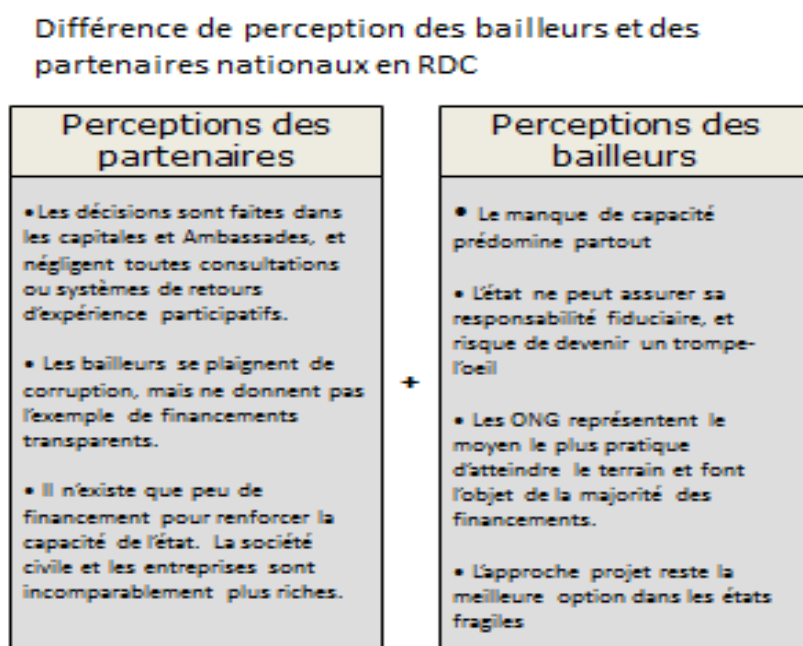
Parallel aan deze aanhoudende steun bestaat er al jarenlang een grote ambivalentie wat de houding van de donoren ten opzichte van de regering en vice versa betreft. In de loop van de evaluatie hebben wij kunnen vaststellen hoe groot deze kloof is, die zowel van invloed is op de gekozen instrumenten als op de hervatting van de projecten. Diplomatieke vertegenwoordigers in Kinshasa onderstrepen hoe belangrijk het is om in partnerschap met de regering te werken, zonder daarbij in de praktijk begrotingssteun te bieden, en het aantal projecten uit te breiden om de beschikbare budgetten uit te geven. Tegelijkertijd wantrouwt de regering de bedoelingen van de internationale donoren, die zij ondoorzichtig vindt en slecht afgestemd op het overheidsbeleid.

De volgende figuur biedt een schematische weergave van de standpunten die tijdens talrijke interviews en bijeenkomsten naar voren zijn gekomen en fel

⁵³ Opgemerkt dient te worden dat de bijdragen van de MONUC (USD 1.350.000.000 voorzien voor 2010) niet als ODA aangemerkt kunnen worden aangezien zij geacht worden "verband met veiligheid te houden". Deze definitie van ODA is problematisch voor de CPVO-programma's, aangezien deze programma's gewoonlijk een mengeling van veiligheids- en ontwikkelingsfinancieringen ontvangen (de werkzaamheden van de MONUC worden in de evaluatie dus niet besproken, zoals in de methodologie wordt uitgelegd).

⁵⁴ *Plateforme de gestion de l'aide* (Platform voor hulpverleningsbeheer), beheerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

werden verdedigd tijdens de bijeenkomsten van de adviesgroepen, waarbij de belanghebbende partijen van alle kanten aanwezig waren.



Figuur 4. Bron: Channel Research.

Deze kloof bestaat niet alleen in de DRC, maar is zichtbaar bij elk internationaal crisisbeheer sinds de jaren 90, waar de afwezigheid van een strategische politieke benadering ten opzichte van de staat de efficiëntie van de interventies lange tijd heeft belast⁵⁵. Interventies in fragiele staten lijden vaak aan een heuse atrofie van de strategische kaders, waarbij een project rond ontwikkeling of zelfs stabilisatie vaak wordt herleid tot de sectorale definitie die daarvan wordt gegeven door de meest gebruikte internationale beleidsinstrumenten: humanitair, inzake de burgermaatschappij, of zelfs militair.

De DRC belichaamt in veel opzichten de situatie van die talrijke zogenaamde kwetsbare landen in de wereld van vandaag de dag: afgelegen en geïsoleerde gebieden, actoren die identiteitsgebonden politiek combineren met economische belangen en gewelddadige acties, en de aanwezigheid van omvangrijke natuurlijke rijkdommen. Er is een heel gamma aan internationale interventies opgestart waarbij zulke uiteenlopende actoren zijn betrokken als civiele missies van de Europese Unie (in de DRC zijn er twee), in China gevestigde bouwondernemingen en humanitaire NGO's en mensenrechtenverenigingen die gevestigd zijn in de Verenigde Staten.

⁵⁵ We hoeven hier enkel maar te verwijzen naar de manier waarop Kosovo, Somalië en Afghanistan in het nieuws zijn gekomen. Een duidelijk voorbeeld is de *Evaluation conjointe de la réponse à l'urgence au Rwanda* (Gezamenlijke evaluatie van de noodacties in Rwanda), Danida 1996.

De DRC is eveneens een eerste voorbeeld van vernieuwingen in de internationale hulpverlening, zoals de "cluster"-benadering bij humanitaire acties, de harmonisatie van de hulpverlening overeenkomstig de Verklaring van Parijs in fragiele situaties, steunverlening aan grenscontroles in de context van zwak bestuur en grootscheepse steun aan "Track II"-bemiddelingsinspanningen die op regionale en plaatselijke organisaties berust.

Sinds 2007 zijn er in het kielzog van het Actieplan van Accra grote inspanningen geleverd om passende beleidslijnen uit te vaardigen. Er is echter nog heel wat werk aan de winkel om dit doel te bereiken en de nieuwe ontwikkelingsactoren zoals China (wiens Nationale Ontwikkelingsbank in 2009 erkend is als grotere donor dan de Wereldbank) daarbij te betrekken, die nog steeds buiten de coördinatie van ontwikkelingssamenwerking staan. Hetzelfde geldt voor talrijke delen van de Congolese burgermaatschappij, in de eerste plaats de katholieke Kerk, of zelfs de mijnbouwmultinationals, die een allesbehalve onbelangrijke rol op gebied van bestuur en ontwikkeling spelen (zo bedraagt hun ontwikkelingsbudget volgens schattingen van Freeport MacMoRan 10 miljoen Amerikaanse dollar per jaar⁵⁶).

Er dient hier echter beklemtoond te worden dat deze kloof aanleiding geeft tot een toename van het aantal overlegforums en projecten (in tegenstelling tot daadwerkelijke sectorale strategieën). Zo is het DSCR van 2006⁵⁷ opgesteld door de regering in algemeen overleg met de belanghebbende partijen en de ontwikkelingspartners, waaronder de Wereldbank en het IMF⁵⁸. Een ander werktuig, het *Cadre d'assistance au pays* (Kader voor hulp aan het land, CAP), is een veel gebruikt planningswerktuig dat zeventien donoren en multilaterale agentschappen rond vijftien thematische groepen mobiliseert. Deze groepen werken op technisch niveau, met wisselend succes naar gelang van de sectoren, hetgeen een globale benadering bemoeilijkt.

Tegelijk met deze forums, die indirect van belang zijn voor vredesopbouw, hebben de donoren gedurende het gehele decennium ook een aanzienlijk grote rol toegekend aan de MONUC en de Verenigde Naties in het algemeen. Het corps diplomatique heeft zich in verband met de politieke onderhandelingen in de regio op deze centrale actor geconcentreerd.

Toch blijven er op samenwerkingsniveau sterke ambivalenties bestaan. Het regeringsplan STAREC, dat gericht is op stabilisatie en wederopbouw van de oorlogsgebieden, is daarvan (sinds juni 2009) het recentste voorbeeld. Dit plan is

⁵⁶ Persoonlijk interview met personeel Duurzame Ontwikkeling.

⁵⁷ Het eerste DSRP dateert van 2001. Het derde document, waarin de nadruk op duurzame ontwikkeling wordt gelegd, is in ontwikkeling en zou in 2011 klaar moeten zijn.

⁵⁸ Het IMF bepaalt hoeveel steun er aan de DRC wordt verleend; de toegenomen hulpverlening aan de DRC is strikt afhankelijk van een formeel programma met het IMF, dat eveneens tot kwijtschelding van de schuld zal leiden.

in het leven geroepen om een strategisch kader te ontwikkelen dat het mogelijk zou maken de obstakels voor vrede in het oosten van de DRC uit de weg te ruimen en de resultaten die bij de recente vredesinitiatieven en andere politieke en militaire interventies zijn bereikt te consolideren. Het plan stelt prioriteiten op korte en lange termijn vast, die in drie groepen kunnen worden verdeeld: (1) veiligheid en herstel van het staatsgezag, (2) humanitaire en sociale hulpverlening en (3) economisch herstel. Het STAREC-plan wordt beheerd door de regering en gefinancierd door donoren via de Financieringsfaciliteit van het stabilisatie- en wederopbouwplan (een gemeenschappelijk fonds van verschillende donoren). Een stuurcomité legt de beleidslijnen vast en elk van de agentschappen werkt binnen haar specifieke domein.

Om het plan gaande te houden hebben het VN-systeem en de belangrijkste partners daarvan de in 2008 ontwikkelde stabilisatiestrategie (UNSSSS) herzien en omgedoopt tot *International Security and Stabilisation Support Strategy* (ISSSS). Het doel is het bevorderen van een veilige en stabiele omgeving in de belangrijkste door het conflict getroffen gebieden in het oosten van de DRC (vreemd genoeg is geen gebruik gemaakt van de termen "conflictpreventie" en "vredesopbouw", terwijl het wel degelijk daarom gaat).

Deze initiatieven, waaronder de ISSSS, die een gemeenschappelijk strategisch en structurerend werktuig voor de interventies in het oostelijke gedeelte van het land vormen, hebben echter nauwelijks de aandacht van de internationale donoren getrokken⁵⁹. Hoewel de financieringsbehoeften van de ISSSS op 800 miljoen Amerikaanse dollar werden geschat, was medio 2010 slechts ongeveer USD 160 miljoen besteed aan projecten in verband met de strategie, waarvan 15 miljoen via de financieringsstructuur, zonder dat gebruik werd gemaakt van het fonds.

4.2 Aandacht voor de conflictanalyses

De donoren hebben heel wat in het werk gesteld om de belangrijkste oorzaken van het conflict te begrijpen en uit te zoeken in hoeverre internationale actoren daar invloed op hebben uitgeoefend. Verschillende donoragentschappen en onderzoekscentra hebben volledige onderzoeken naar de conflicten uitgevoerd, waaronder:

- *A Strategic Conflict Analysis for the Great Lakes Region*, door het SIDA (maart 2004), op basis van de SCA-methodologie (strategische conflictanalyse)
- *Aid and Conflict in the DRC*, door het DfID (augustus 2007), eveneens op basis van de SCA-methodologie.
- Evaluatiekader van de stabiliteit in de DRC, opgesteld door het Nederlandse instituut Clingendael (september 2007).

⁵⁹ Nederland heeft een evaluatie van dit fonds uitgevoerd tijdens de missie op het terrein van de onderhavige studie, maar het verslag is niet ter beschikking van het team gesteld.

- *L'évaluation de la République démocratique du Congo* (2008), gebaseerd op het kader voor inter-agentschapsevaluatie van conflicten van de regering van de Verenigde Staten.

De conclusies van deze onderzoeken worden door de ondervraagde bilaterale en multilaterale agentschappen echter als te algemeen beschouwd om werkelijk nuttig te zijn voor de programmadoelstellingen⁶⁰. Dit leidt ertoe dat het personeel van de bilaterale agentschappen eerder vertrouwt op persoonlijke contacten en interne analyses, zoals de studies die gebaseerd zijn op de actoren in de DRC. Deze analyses, die dominant aanwezig zijn in de interne verslagen van diplomatieke instellingen, zijn gericht op het vaststellen van de capaciteiten, bedoelingen en mogelijkheden van actoren die bedacht zijn op enige vorm van macht. De conclusies die eruit getrokken worden bieden nauwelijks de soort informatie die nodig is voor het opstellen van hulpprogramma's of voor de evaluatie daarvan en houden opvallend weinig rekening met de waarnemingen van grote bevolkingsgroepen. De informatie zelf is niet voor algemene verspreiding bestemd, teneinde de bronnen te beschermen. Zij is uiteraard van weinig nut voor de hulpagentschappen.

In de financieringen zijn vreemde lacunes opgedoken. Het veronderstelde verband tussen rijkdommen en het conflict heeft de donoren tot in 2007 nauwelijks gemobiliseerd. Recente initiatieven rond traceerbaarheid van deze rijkdommen trekken weinig financieringen aan. Meerdere nongouvernementele actoren hebben mobilisatiecampagnes tegen de zogenaamde "bloedmineralen" op touw gezet. Ondanks de aandacht die de donoren aan dit onderwerp hebben besteed, zijn er echter slecht weinig concrete projecten opgestart die het beheer van de natuurlijke rijkdommen zouden saneren. De belangrijkste verklaring voor deze incoherentie bij de donoren is dat de context te veranderlijk en te complex is om doeltreffende programma's voor dergelijke problematieken op te zetten. Kwesties zoals de ontwikkeling van parallelle structuren voor de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen en het verdwijnen van de formele of legale economie⁶¹ of de versplintering van de gewapende groepen worden ruimschoots genegeerd.

Een andere les die we uit onderzoek van de conflictanalyses kunnen trekken is dat er in het algemeen geen rekening wordt gehouden met de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Slechts zelden houden kaders voor conflicttoezicht en evaluatie rekening met de relaties en ongelijkheden tussen mannen en vrouwen als conflictoorzaak of -dynamiek⁶². Vaak worden in deze analyses hulpstrategieën in verband met conflicten losgekoppeld van programma's die

⁶⁰ Interviews met adviseurs die hebben meegewerkt aan het *Review of Strategic Conflict Analysis*, DfID 2009, en de adviseurs die de USAID-studie over de kwetsbaarheid van de conflicten hebben opgesteld, alsook met vertegenwoordigers van Nederland, Canada en het UNDP.

⁶¹ In tegenstelling tot de ondergrondse economie van de ambachtelijke mijnbouw die verbonden is aan de gewapende en/of criminele groepen.

⁶² UNIFEM. 2006. *Gender and Conflict Analysis*, UNIFEM Policy Briefing Paper, oktober 2006.

ijveren voor macht en gelijkheid voor vrouwen. De gedifferentieerde geslachtsgebonden indicatoren die men het vaakste bij conflictanalyses terugvindt bevatten elementen zoals "werkloosheid bij jonge mannen" als destabiliserende factor die tot crimineel gedrag leidt, "hoge incidentie van criminaliteit" in verband met werkloosheid bij jonge mannen en afnemend "vertrouwen tussen etnische groepen" in verband met negatieve clichés over verschillende etnische groepen, voornamelijk bij mannen.

De opdrachtschrijving vraagt in hoeverre er een precies en relevant antwoord is gegeven op het conflict en op de schade die het conflict heeft veroorzaakt en nog steeds veroorzaakt. In werkelijkheid ontbreken bij de meeste donoren en onderzochte agentschappen antwoordelementen en dit weerspiegelt het feit dat in het grootste gedeelte van de documentatie die aan het evaluatieteam is overgelegd een gecontextualiseerde analyse ontbreekt van de oorzaken van het conflict en de manier waarop de interventies een weerslag op deze oorzaken hebben.

Onze evaluatie is tot dezelfde conclusie gekomen als de soortgelijke evaluaties die in Haïti⁶³, Zuid-Soedan en Sri Lanka zijn uitgevoerd: evaluaties op strategisch niveau kunnen niet worden uitgevoerd op basis van een interpretatie van de resultatenketens of veranderingstheorieën die wortel zouden schieten in conflictanalyses. Financieringen worden eerder ingegeven door het bestaan van interessante initiatieven en gereputeerde agentschappen dan door brede politieke doelstellingen.

De afwezigheid van theorie laat zich ook voelen op het tweede niveau, namelijk dat van de projecten of interventies. Het valt uit de documentatie moeilijk op te

⁶³ "[De verslagen] bevatten feitelijke informatie over de algemene toestand in Haïti of over de projecten zelf, maar laten heel wat vragen over de resultaten of strategische beslissingen onbeantwoord. Met uitzondering van een beperkt aantal zeer algemene richtlijnen is er geen sprake van enige uitvoeringslogica. De verslagen bevatten ook geen verwijzingen naar een gestructureerde conflictanalyse of veranderingstheorie voor Haïti in de Noorse interventies. Evaluatie van de Noorse steun aan vredesopbouw in Haïti 1998-2008." De geformuleerde theorieën zijn ofwel niet relevant (zoals in het geval van de ontwikkelingsbanken in Sri Lanka), ofwel gebrekkig (met name de stelling dat alle vormen van ontwikkeling tot vredesopbouw bijdragen, zoals in het verslag van de gezamenlijke evaluatiemissie in Soedan te lezen staat), hetzij bedrieglijk (zoals de projecten rond conflictpreventie die worden opgestart om het bezoek van een Europese minister aan de DRC te volgen en niet om in duidelijk afgebakende behoeften te voorzien). Zo wordt in de studie over Sri Lanka vastgesteld (en wij citeren): "Een nauwgezette conflictanalyse heeft uitgewezen dat het conflict aan de basis ligt van de verdeling van de staatsmachten (waaronder de aard van de staat, de politieke cultuur, ongelijke ontwikkelingsmodellen en rivaliserende nationalismen). De meeste donoren hebben dit echter nog niet duidelijk begrepen en doen er zelf niks aan. Zij besteden tevens weinig aandacht aan de andere politiek gevoelige oorzaken en dynamieken, zoals de aard van het politieke systeem of de aanhoudende problemen van onrechtvaardigheid en straffeloosheid. De meeste strategieën beschouwen impliciet onderontwikkeling – of etnisch onrechtvaardige ontwikkeling, hetgeen 2 verschillende dingen zijn – als een belangrijke factor." (Deel 1.3, paragraaf 50). De studie over Soedan geeft aan (wij citeren): "Onmiddellijk na ondertekening van het globale vredesakkoord was hervatting de prioriteit, aangezien veel donoren van mening zijn dat er sprake is van een zwakke staat in een post-conflictsituatie. Het heeft even geduurd vooraleer de donoren deze conceptuele anomalie aanvaardden: dat de staat in Zuid-Soedan niet bestaat en dat het conflict zich altijd voornamelijk in het zuiden afspeelt." (Deel 5.4).

maken hoe de uitvoerende agentschappen het conflict in zijn geheel begrijpen, hoe zij de hoofdelementen van een preventiestrategie van elkaar onderscheiden en in orde van belangrijkheid rangschikken en hoe zij aankijken tegen hetgeen anderen proberen te doen om het conflict op te lossen, inclusief de regering van de DRC. Conflictgevoeligheidsanalyses⁶⁴ zijn uiterst zeldzaam; het enige voorbeeld dat tijdens de analyse is gevonden is een analyse van UNICEF. Bij geen enkele van de bestudeerde evaluaties is een deugdelijke impactanalyse uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor het merendeel van de evaluaties die onderzocht zijn in het kader van de OESO-evaluatie in Sri Lanka⁶⁵.

De documenten van de CAFs die in het volgende deel worden besproken leiden impliciet tot dezelfde conclusie wat de dubbele aard van de sterke en zwakke punten van de donoren in Congo betreft: de hulpagentschappen zijn bereid nieuwe stootkracht te geven aan de ontwikkeling in wat erkend wordt een fragiele omgeving te zijn, maar zij hebben ook de al te optimistische overtuiging dat de programma's dienen te worden ingezet in een post-conflictcontext. Denken dat de DRC van het conflict aan het bekomen is en er in het land momenteel een fase van stabiliteit aanvangt is in tegenspraak met de in de voorgaande delen beschreven hoofdconclusies van de conflictanalyses.

De algemene conclusie van dit deel is dat een analyse van de conflicten een essentieel element vormt van de inspanningen rond preventie en vredesopbouw. Deze analyse wordt echter niet ten volle benut, houdt weinig verband met diplomatieke verslagen en wordt vervangen door onjuiste hypothesen die niet overeenkomen met de werkelijke toestand in het oosten van het land.

4.3 Geschiktheid van de benaderingen en coördinatie

Talrijke conflictversnellers in deze uitgestrekte en geïsoleerde gebieden vergroten de behoefte aan een veelzijdige benadering waarbij talrijke instrumenten en programmeringscycli worden gecombineerd, van zogenaamde snelle-impactprojecten die een jaar tijd in beslag nemen (zoals humanitaire hulpverlening) tot meerjarenprojecten, zoals de EUSEC-missie.

Het probleem voor de behandeling van de voornaamste vredes- en conflictversnellers zit hem echter in het toegenomen aantal beleidslijnen en coördinatieforums. Congo heeft actief deelgenomen aan de inspanningen om de doeltreffendheid van de hulpverlening te verbeteren en heeft de Verklaring van Parijs ondertekend (2005). Er is dus duidelijk sprake van een warboel aan politieke kaders en coördinatiemechanismen (vaak omschreven als "vergaderziekte"), hetgeen de stootkracht van talrijke politieke dialogen

⁶⁴ Conflictgevoeligheid is iets anders dan conflictpreventie en vredesopbouw, want het kan gebeuren dat de doelstelling van een initiatief geen verband met een conflict houdt maar dat wel wordt geëvalueerd in hoeverre het initiatief erin slaagt de negatieve gevolgen voor de omgeving te beperken en vrede zoveel mogelijk kansen te geven.

⁶⁵ *Evaluation of Donor Supported Activities in Conflict Sensitive Development and Conflict Prevention and Peacebuilding in Sri Lanka*, Chapman et al., 2009.

vermindert, buiten het zeer dynamische mechanisme van humanitaire hulpverlening.

De globale analyse van de behoeften en kansen voor vredesopbouw wordt nochtans gedeeld door de donoren. Het deel over "Risicomanagement" van het document waarin het kader voor hulpverlening aan het land voor 2007-2010 is vastgelegd bevestigt vanaf het begin dat "engagement in een post-conflictcontext een groot risico en een zeer winstgevende onderneming [vormt]⁶⁶". De auteurs eindigen het document met de stelling dat de risico's van terugtrekking in verhouding groter zijn dan die van engagement. Deze nadruk op het risico verklaart waarom bij het grootste deel van de hulpverlening de prioriteit bij stabilisatie ligt. Stabilisatie neemt in de strategieën van de donoren met betrekking tot de DRC dan ook een vooraanstaande plaats in.

Tegelijkertijd worden de financieringswijzen en -doelstellingen bij gebrek aan duidelijke richtlijnen bepaald door tactische beslissingen, zoals blijkt uit het feit dat veelal gekozen wordt voor hulpverlening door middel van projecten. Het toegenomen aantal begrotingslijnen en beslissingslocaties (hoofdsteden, ambassades, projecten, uitvoerders, nationale autoriteiten, plaatselijke autoriteiten) lopen vóór de strategieën uit. Daarbij komt ook nog eens het gebrek aan symmetrie tussen de benaderingen van de verschillende donoren, zoals blijkt uit het aparte evaluatieverslag met de titel "beleidsverslag".

Kortom, er bestaat noch een forum, noch een coalitie waar de donoren over conflictpreventie en vredesopbouw van gedachten kunnen wisselen. Het bestaande mechanisme, STAREC, wordt in de praktijk gemarginaliseerd. De programma's worden systematisch aangepast aan de politieke druk vanuit de hoofdsteden (die de voorkeur geven aan bepaalde thema's, zoals humanitaire hulpverlening), de procedures en beschikbare financiering en de aanwezigheid en kwaliteit van de uitvoerende organisaties.

Volgens de in 2008 uitgevoerde studie over de Verklaring van Parijs is er sprake van onvoldoende harmonisatie en afstemming, precies vanwege de verkeerde interpretatie van wat coördinatie dient in te houden. In een evaluatie van het DfID uit 2009 wordt opgemerkt:

"CAF is er over het geheel genomen in geslaagd de harmonisatie tussen de donoren te verbeteren, ondanks een nivellering van onder naar boven. Doorgaans is er sprake van meer coherentie, hoewel verschillende en bilaterale programma's zich altijd op bepaalde gebieden richten, met name veiligheid. Dankzij het proces hebben de donoren de lacunes in de hulpverlening kunnen vaststellen (bijvoorbeeld voor de wegen), hoewel het programma niet volledig geslaagd is in een duidelijke taakverdeling."⁶⁷

⁶⁶ Deze terminologie wordt ook gebruikt in het verslag *Synthesis Report: Key findings from country consultations in Burundi, Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Liberia, Sierra Leone, South Sudan, and Timor-Leste* Dili, Timor-Leste, 9 april 2010.

⁶⁷ *DfID Engagement in Countries in Fragile Situations, DRC Case Study, Portfolio Review*, januari 2009,

De evaluatie in de casestudy rond Congo van de wijze waarop de Verklaring van Parijs in de praktijk is omgezet komt tot de conclusie dat het land een zwakke plek heeft: in plaats van in te gaan op de behoefte aan harmonisatie worden met elk ministerie coalities gevormd met het oogmerk mee te werken aan elk van de concrete taken. Deze pragmatische benadering heeft echter niet tot een consensus geleid op gebieden waar nog internationale onenigheid bestaat, zoals de veiligheidssector⁶⁸. Beslissingen weerspiegelen de beleidslijnen die afkomstig zijn uit de hoofdsteden of voortvloeien uit de heersende opvatting over een sectoraal antwoord op de dringendste behoeften.

Transparantie blijft in het algemeen een probleem en er zijn zeer weinig evaluaties gevonden. Het project van de Japanse regering bij het Bureau van de Hoge Commissaris voor vluchtelingen, getiteld "Terugkeer en reïntegratie van Congolese vluchtelingen in de oostelijke provincies van de DRC", is bijvoorbeeld erg bondig (10 bladzijden in totaal), hoewel er een aanzienlijk budget van 7 miljoen Amerikaanse dollar mee gemoeid gaat. Dit project is niet geëvalueerd noch gecontroleerd en de opdrachtgever heeft geen enkel follow-up bezoek gebracht. Het project is uit de lijst van te evalueren projecten geschrapt omdat het UNHCR buiten het "Jaarverslag 2009 van het UNHCR Zuid-Kivu" geen documentatie heeft verschaft⁶⁹.

Hetzelfde principe geldt voor talrijke andere organisaties, zoals het Wereldvoedselprogramma, waarover een recente evaluatie⁷⁰ het volgende zegt:

"Bepaalde donoren (USAID, ECHO) geven te kennen dat zij meer en vollediger informatie wensen te ontvangen over bepaalde onderwerpen, zoals de periodieke herziening (naargelang de situatie wijzigt) van het werkelijke aantal ontheemden die in het oosten van het land hulp ontvangen, de invloed van deze herzieningen en de schommelingen van de wereldprijzen in de begrotingen⁷¹."

Dit gebrek aan feedback leidt natuurlijk tot kortzichtige interventies, die bijvoorbeeld geen rekening houden met het probleem van capaciteitsgebrek⁷². Kritieke gebieden, zoals de veiligheidssector, zijn pas zeer recentelijk aangepakt. Ten slotte heeft zich in de donorprogramma's snel een potentieel ontwikkeld voor

Cox & Thornton.

⁶⁸ Pagina 73, *The Applicability of the Paris Declaration in Fragile and Conflict Affected Situations*, Thematic Study, Annex C, DRC, augustus 2008.

⁶⁹ Zie de noot in het hoofdstuk "methodologie".

⁷⁰ "Evaluatie van PEAR+ 10608.0, Voedselhulp ten behoeve van slachtoffers van gewapend geweld en andere kwetsbare groepen (juli 2007-december 200) in de DRC", evaluatieverslag gefinancierd door het PAM, M. Van Bruaene, A. van des Veen, P. Sailliez, C. Mbambali Mbeko.

⁷¹ "ECHO stond bijvoorbeeld verbaasd over het gebrek aan informatie omtrent de gevolgen van de ineenstorting van de prijzen van landbouwproducten sinds midden 2008, vergeleken met de overvloed aan gegevens over de stijgingen die daarvoor hadden plaatsgevonden."

⁷² Een evaluatie uit juni 2010 omtrent het MDRP, het regionale DDR-programma, geeft aan dat deze grote programma's in de allereerste plaats behoefte hebben aan capaciteitsontwikkeling, waarbij met name aandacht dient te worden besteed aan de rollen en verantwoordelijkheden, alsook aan responsabiliseringsmechanismen.

vredesopbouw in de mineraalontginningssectoren, hetgeen een weerspiegeling is van de stijging op wereldniveau van de vraag naar mijnbouwproducten en aardolie⁷³. Het aantal mensen dat over de nodige deskundigheid voor dit soort programma's beschikt is echter beperkt. Er bestaat nog steeds een groot risico op een negatieve weerslag als de beleidslijnen de verkeerde kant op wijzen (zie in verband met de mijnen Deel 2). Deze sector heeft méér dan andere sectoren behoefte aan een gecontextualiseerde en georganiseerde benadering, die momenteel ontbreekt.

4.4 Voorstelling van de projecten

De keuze om aan de hand van projecten te werken heeft te maken met de noodzaak om het gat te dichten tussen de prioriteiten van de regering en die van de donoren voor zover daarbij een flexibele programmering mogelijk is, hetzij om druk uit te oefenen op de Congolese autoriteiten, hetzij om hun capaciteiten te ontwikkelen, hetzij om hun plaats in te nemen⁷⁴.

Dit is met name duidelijk in de databank van projecten en initiatieven die door het stuurcomité ten behoeve van de evaluatie is samengesteld. De indeling van deze steekproef toont aan dat er over verscheidene sectorale prioriteiten (met name humanitaire hulp, vredeshandhaving en DDR-SSR) een relatieve consensus bestaat. Ook blijkt dat met 75% van de projecten minder dan 2 miljoen euro gemoeid is, hetgeen wijst op een grote intensiteit van projecten die door onafhankelijke organisaties worden uitgevoerd en de daarmee gepaard gaande moeilijke coördinatie.

Minimum	10 000
Maximum	50 000 000
<50 000 euro	47
50 000 - 100 000	19
100 000 - 200 000	36
200 000 - 350 000	44
350 000 - 500 000	35
500 000 - 1 000 000	48
1 000 000 - 2 000 000	47
2 000 000 - 5 000 000	38
5 000 000 - 15 000 000	23
> 15 000 000	8
Niet beschikbaar	2

⁷³ Een recent artikel in de Financial Times maakt gewag van de aanzienlijke reserves aan geologische rijkdommen waarover Congo beschikt en die het land deelt met Oeganda in de buurt van het Albert-meer (*South African Stake Claims to Congolese Oil*, Financial Times, 2 augustus 2010).

⁷⁴ Voor meer informatie zie bijlage C van *Applicability of the Paris Declaration in Fragile and Conflict Affected Situations – Thematic Study*, pagina 72 en 73.

De figuur hieronder laat zien dat de meeste projecten verband houden met de strijd tegen seksueel geweld en met kinderrechten, terwijl aan vredeshandhaving en DDR hogere bedragen worden besteed, die echter geconcentreerd worden op een kleiner aantal projecten. Andere prioriteiten, die nochtans van strategisch belang zijn (zoals een vermindering van het aantal lichte wapens of de strijd tegen corruptie) worden slechts in zeer lage mate gefinancierd.

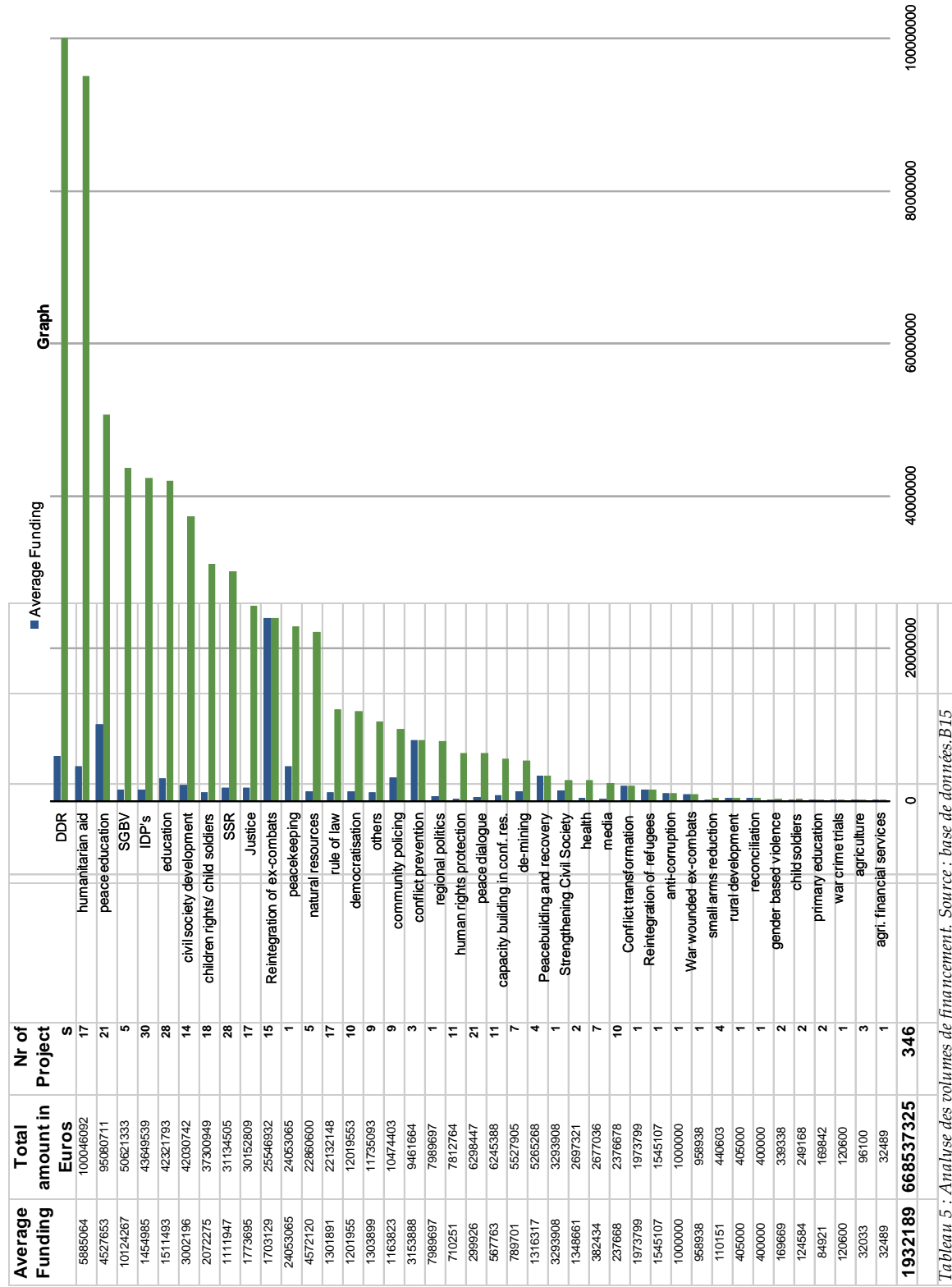


Tableau 5 : Analyse des volumes de financement. Source : base de données B15

In feite worden drie sectoren (DDR, versterking van de burgermaatschappij en vredeseducatie) overheerst door slechts enkele projecten (12 in totaal), terwijl andere sectoren, met name de sectoren die zich bezighouden met humanitaire kwesties en vluchtelingen, zeer gefragmenteerd zijn. Heel wat projecten richten zich in gelijke mate op de sector "veiligheid" en de sector "burgermaatschappij".

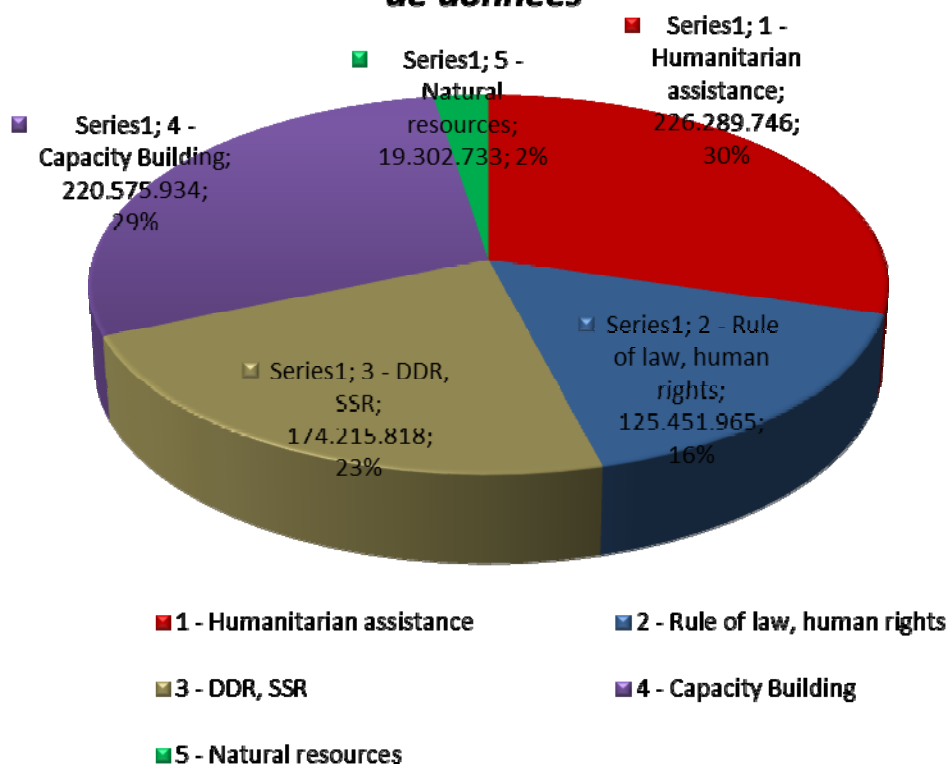
Indirect weerspiegelen deze cijfers de positionering van de NGO's en wijzen zij op een belangrijke eigenschap van het donorbeleid die het resultaat sterk beïnvloedt: het belang van de aanwezigheid van financieringskanalen. Wanneer agentschappen in staat zijn om projecten tot een goed einde te brengen, zoals in het geval van humanitaire hulpverlening (in tegenstelling tot bijvoorbeeld mijnbouw), worden er gewoonlijk financieringen toegekend. Uit de gesprekken blijkt dat hoewel de algemene strategieën uiterst nauwgezet ontworpen worden om aan de prioriteiten van de donor en van het land te beantwoorden, de schenkingen in grote mate afhangen van de gebruikte mechanismen en dus van de mate waarin de uitvoerende agentschappen in staat zijn om haalbare projecten voor te stellen en uit te voeren.

Het gebrek aan afstemming tussen contextuele analyses en toewijzing van fondsen blijkt uit de prioriteit die wordt gegeven aan humanitaire hulpverlening (de tweede grootste ontvanger van fondsen) en problemen rond grondbezit (waarvoor geen financiering wordt verleend en waaraan bij de interventies binnen de sector "rechtspraak" slechts een zwakke prioriteit wordt gegeven)⁷⁵. Hoewel het belang van de humanitaire behoeften moeilijk ontkend kan worden, is de verleende hulp (waar wij in hoofdstuk 5 op terugkomen) hier ongetwijfeld minder relevant dan voor de mijnbouwsector, de strijd tegen corruptie, of juridische bijstand en bemiddeling bij grondconflicten.

De volgende figuur geeft de thematische verdeling van de projecten in de databank weer (met kleine aanvullingen uit de evaluatie op basis van gegevens). Uit de figuur blijkt dat het humanitaire thema overheerst, gevolgd door een grote categorie die men "capaciteitsontwikkeling" zou kunnen noemen (in de decentralisatie, bijvoorbeeld). Het thema "mijnbouw" komt nauwelijks aan bod.

⁷⁵ Er mag niet worden vergeten dat deze gegevens vervalst kunnen zijn vanwege het feit dat de databank is samengesteld door het stuurcomité van de evaluatie, dat is uitgegaan van de vraag wat tot conflictpreventie en vredesopbouw leek te horen in plaats van een systematische steekproefneming toe te passen.

Valeur des thèmes d'évaluation dans la base de données



Thema	Bedrag	Aantal projecten
1 – Humanitaire hulp	226.289.746	134
2 – Rechtsstaat, mensenrechten	125.451.965	78
3 - DDR, SSR	174.215.818	60
4 - Capaciteitsontwikkeling	220.575.934	105
5 – Natuurlijke rijkdommen	19.302.733	20

Figuur 6: analyse van de sectorale weging in de databank.

Deze wanverhoudingen worden verklaard door twee kenmerken van de huidige benadering inzake conflictpreventie. Het eerste is de afwezigheid van een totaalschema dat als leidraad kan dienen voor de selectie van interventiesectoren, werkwijzen en doelstellingen. De interventieselectie wordt eerder bepaald door de opeenstapeling van globale beleidslijnen, politieke initiatieven die door opeenvolgende regeringen worden bepaald, vereiste begrotingsuitgaven en de beschikbaarheid van uitvoerende agentschappen. Het tweede kenmerk bestaat uit de bedenkelijke aard van de uitgevoerde contextuele analyse, het beperkte gebruik dat bij besluitvorming van conflictanalyse wordt gemaakt en, nog belangrijker, de veelvoud aan uitvoeringskanalen voor de programma's.

5. SEKSUEEL GEWELD EN HUMANITAIRE HULPVERLENING

5.1 Thema, benadering van de donoren en conflictversneller

Themabeschrijving

Gelet op de hoeveelheid financieringen die in de databank van de projecten staan opgenomen spelen humanitaire hulpverlening en hulp aan slachtoffers van seksueel geweld voor de donoren een centrale rol bij conflictpreventie en vredesopbouw. Het is duidelijk dat conflictpreventie niet het hoofddoel is, maar toch worden deze projecten als belangrijk beschouwd. Tijdens de gesprekken werd dit als volgt verklaard:

1. Hulpverlening aan slachtoffers en verzwakte bevolkingen draagt bij tot een vermindering van plaatselijke spanningen.
2. Humanitaire hulpverlening kan ook tot nieuwe vormen van samenwerking leiden of juist tot spanningen tussen de bevolkingen die de hulp ontvangen⁷⁶ (wat het tweede geval betreft, bijvoorbeeld tussen de ontheemde bevolkingen die als eersten hulp ontvangen en de bevolkingen die hen opvangen en die vaak worden vergeten⁷⁷).

De behoeften zijn aanzienlijk. Zo blijkt uit cijfers van *Human Rights Watch* dat sinds 1998 200.000 vrouwen en dochters het slachtoffer van verkrachting en foltering zijn geworden of door de strijdkrachten tot slavernij zijn gedwongen.

Dit seksuele geweld vindt plaats in een culturele context die in zekere mate op de proef wordt gesteld door het gewicht van gewoontes en tradities, familie- en sociale praktijken, het zeer lage scholingsniveau bij meisjes en het feit dat vrouwen hun rechten niet kennen. Het is echter duidelijk dat dit geweld vooral is toegenomen en zich voornamelijk heeft verspreid naar aanleiding van de gruweldaden van de rebellengroepen, die gesteund worden door Rwanda en andere buurlanden.

Door de gebrekkige gezondheidszorg en het slecht werkende rechtstelsel in Congo nemen de families van slachtoffers van verkrachting gewoonlijk hun toevlucht tot minnelijke schikkingen met de verkrachters. De schaal van de

⁷⁶ "Studie over de conflictgevoeligheid van het programma PEAR Plus", *Search For Common Ground*, oktober 2009.

⁷⁷ Zoals vermeld in de studie die in het kader van het Unicef-project PEAR Plus is uitgevoerd:

"De missies van de humanitaire organisaties die gericht zijn op hulpverlening aan ontheemden en gerepatrieerden zijn bijzonder delicaat in een context waar ontheemding vaak voorkomt en burgers de ene dag ontheemden zijn en de volgende dag gerepatrieerden worden zodra de rust is weergekeerd. Op dezelfde wijze zijn de inspanningen ten behoeve van gezinnen die onlangs naar hun woonplaats zijn teruggekeerd ongetwijfeld betwistbaar en kunnen zij tot nieuwe spanningen leiden tussen de recente gerepatrieerden en degenen die niet vertrokken zijn of degenen die eerder naar hun woonplaats zijn teruggekeerd."

verkrachtingen is echter zo groot dat dit niet altijd meer mogelijk is, hetgeen tot een klimaat van wanhoop leidt dat aanleiding kan geven tot toekomstige conflicten.

Beleid van de donoren

Terwijl projecten vóór 2006 vaak lapmiddelen voor noodsituaties waren, zijn humanitaire acties en slachtofferhulp er sinds 2006 meer op gericht ruimte voor herstel te creëren waar zich nieuwe gedragingen en nieuwe instellingen kunnen ontplooiën. Ook worden sensibiliseringsacties gehouden rond het belang van enerzijds matiging in oorlogssituaties en anderzijds bescherming van niet-strijders.

De toestand in het oosten van het land varieert enorm van streek tot streek, hetgeen verschillende benaderingen op gebied van hulpverlening nodig maakt. De humanitaire hulpverlening in de DRC heeft voordeel weten te trekken uit de ontwikkeling van verschillende concepten inzake geïntegreerde operaties van de Verenigde Naties, waarbij de humanitaire coördinator, wiens kantoor zich in de zetel van de Verenigde Naties bevindt, bepaalde fondsen beheert (zoals het zogenaamde *Pooled Fund*)⁷⁸. Dankzij de oprichting van gezamenlijke financieringsmechanismen zijn de agentschappen niet langer afhankelijk van de keuzes van de donoren wat de bestemming van hun financieringen betreft en worden de donoren juist aangemoedigd om schenkingen aan de fondsen te doen zonder specifieke bestemming. Deze toestand heeft bijgedragen aan een betere coördinatie tussen agentschappen en aan relatief sterke informatieverspreiding vanuit de agentschappen naar het centrale niveau van Kinshasa toe.

Uit een recente evaluatie, uitgevoerd in opdracht van het OCHA⁷⁹, blijkt dat dit systeem aanzienlijk meer duidelijkheid heeft geschapen over de rollen en de aanbevelingen van de sectorale groepen in de oostelijke provincies van het land. Er wordt in de evaluatie echter opgemerkt dat het systeem tevens heeft geleid tot meer verwarring in de coördinatie tussen de sectorale groepen binnen Kinshasa, alsook tussen sectorale groepen in Kinshasa en die in de provincies. Deze soort verwarring belemmert ongetwijfeld een goede coördinatie tussen de humanitaire doelstellingen en de vredesdoelstellingen van de hulpverlening.

⁷⁸ De invoering van dit Pooled Fund in de DRC dateert van 2006, hetzelfde jaar dat de benadering via sectorale groepen is ingevoerd. Met een begroting van 143,3 miljoen USD voor het jaar 2008 is het Pooled Fund de belangrijkste bron van financiering van het Humanitaire Actieplan geworden. De processen voor projectselectie en toewijzing van de middelen zijn verscheidene malen herzien. Het Pooled Fund wordt momenteel beheerd door de humanitaire coördinator die ondersteund wordt door de Gezamenlijke Unit UNDP/OCHA (UCG). De DRC ontvangt eveneens financieringen van het CERF. Dit geld wordt op dezelfde wijze gebruikt als het geld uit het Pooled Fund, met het enige verschil dat het CERF-reglement enkel uitgaven ten behoeve van VN-agentschappen toestaat.

⁷⁹ IASC *Évaluation de l'approche cluster, phase 2 – Étude pays, avril 2010 – République démocratique du Congo*, Andrea Binder, Véronique de Geoffroy, Bonaventure Sokpoh.

Steekproef en conflictversneller

De geselecteerde versneller is die van de zwakheid van de staat, waarbij de humanitaire organisaties een verbindende rol spelen tussen de hoofdstad en de verst afgelegen gebieden, voornamelijk wat sociale diensten (met name gezondheidszorg) betreft. Het is belangrijk op te merken dat de impact hier geen verband houdt met een wijziging op het niveau van de humanitaire omstandigheden waarin de bevolkingen zich bevinden, maar eerder met het effect dat de humanitaire hulpverlening op de staat heeft. Deze problematiek wordt ook zeer vaak aangehaald tijdens de gesprekken.

Er zijn zes projecten bestudeerd. Drie daarvan zijn aan een diepgaande analyse onderworpen: (1) het *Program of Expanded Assistance to Returns* (PEAR) van Unicef, (2) het programma rond ontwikkeling van de gezondheidszorg, van het AAP en Cordai, en (3) het programma rond reïntegratie van oorlogsslachtoffers, van Oxfam Solidariteit. Van twee andere projecten is een minder diepgaande studie uitgevoerd: (1) het multisectorale programma tegen hiv/aids en voor de versterking van de gezondheidszorg en de strijd tegen seksueel en geslachtsgebonden geweld, van het Duitse technische samenwerkingsverband GTZ en (2) de projecten rond interventie en gezamenlijke preventie op gebied van seksueel en geslachtsgebonden geweld, van UNFPA. Ten slotte is van één project een algemene analyse uitgevoerd (documentenonderzoek en interviews, zonder bezoeken op het terrein), namelijk het project van ABC, een plaatselijke ngo, ter bevordering van een vredescultuur door middel van literatuur.

5.2 Coördinatie

Hoewel de coördinatie van het humanitaire systeem op nationaal niveau goed ontwikkeld is, zijn de resultaten op het terrein minder positief. Uit analyse van de coördinatie blijkt hoe gefragmenteerd en zwak de projecten zijn. In de sector gezondheidszorg voorzien bepaalde humanitaire actoren kosteloze medicijnen en verzorging, terwijl andere een systeem op poten zetten waarbij de patiënten zelf een deel van de kosten moeten dragen en de ondersteuning van de medische centra afhankelijk wordt gemaakt van de behaalde resultaten.

Dit schema vindt men bijvoorbeeld terug in de streek van Shabunda, waar het project van het AAP en Cordaid een heel ander beleid volgt dan Artsen Zonder Grenzen Nederland: in het eerste geval wordt een benadering gevolgd die gebaseerd is op "terugbetaling van kosten door de begunstigde" en in het tweede geval is er sprake van een systeem van kosteloze gezondheidszorg⁸⁰.

In de landbouwsector kan het uitdelen van gratis voedselpakketten tot dysfunctie leiden op niveau van plaatselijke productie en van projecten die zich daarmee bezighouden. Dit is vastgesteld in het kader van het project van Oxfam Solidariteit, een project dat gericht is op de ontwikkeling van ondersteuningsmechanismen ten gunste van duurzame landbouw. Deze

⁸⁰ Zie Deel 2, hoofdstuk 2, en alle volgende hoofdstukken die in dit hoofdstuk worden genoemd.

mechanismen zijn niet verenigbaar met de uitdeling van gratis voedselpakketten, die echter tegelijkertijd plaatsvindt.

De zwakke punten van de coördinatie strekken zich ook uit tot de plaatselijke dynamieken. Projecten worden geleid door plaatselijke NGO's, maar meestal gaat het daarbij om projecten die hun worden toevertrouwd door internationale NGO's. De plaatselijke NGO's beschikken over relatief weinig financiering en hebben niet echt iets in de pap te brokken wat de inhoud van de interventiestrategieën betreft. Uit documentenonderzoek blijkt dat projectvoorstellen en voorbereidende studies tijdens de ontwerpfase weinig analyses bevatten over de conflicten in de gebieden waar de interventie op gericht is. Dit druist in tegen de kwaliteitsnormen voor humanitaire hulp zoals omschreven in de gedragscode⁸¹ van de Internationale Rode Kruis en Rode Halve Maan Beweging. Hierdoor ontstaat het risico op ongewenste effecten bij humanitaire interventies.

De sensibiliseringsinitiatieven laten zich te weinig leiden door de wijze waarop de Congolese samenleving het fenomeen van seksueel geweld opvat. Sensibiliseringsactiviteiten (bij mannen) zouden bijvoorbeeld tot betere resultaten leiden als zij aan de mannen zelf werden toevertrouwd. In de onderzochte projecten zijn zij echter vaak in handen van vrouwen, hetgeen wijst op een zeer zwakke kennis van de context.

5.3 Doeltreffendheid

In noodsituaties spelen humanitaire NGO's een rol waartoe de overheid nog niet in staat is, en zij doen dat op doeltreffende wijze. Bij de interventies die in het kader van deze evaluatie zijn onderzocht worden ondanks de ongunstige omstandigheden waarin wordt opgetreden uitzonderlijk goede resultaten behaald, hetgeen getuigt van de ervaring die deze agentschappen hebben opgedaan. Bij alle projecten die rond dit thema zijn onderzocht zijn de specifieke doelstellingen, die in humanitaire termen en meestal in termen van begunstigde bevolkingen waren geformuleerd, gehaald.

Bij projecten rond de strijd tegen seksueel geweld worden bijvoorbeeld bemoedigende resultaten geboekt wat de toegang tot psychosociale begeleiding betreft. Ook sensibiliseringscampagnes hebben over het algemeen een positieve uitwerking gehad. Tevens kan men zien dat er een aangepast leerproces is opgestart op gebied van goede praktijken en communicatie.

De grootste moeilijkheid zit hem in de scheiding tussen de hulpverleningssector (die zich met humanitaire hulpverlening en seksueel en geslachtsgebonden geweld bezighoudt) en de sociale diensten van het land, waaruit duidelijk de

⁸¹ Principe 8: "[...] wij zullen al het mogelijke doen om de negatieve gevolgen van humanitaire hulpverlening zo klein mogelijk te houden. [...]" en principe 9: "Wij erkennen de verplichting om de hulpdistributies strikt te controleren en de effecten daarvan regelmatig te controleren. [...]"

leemte blijkt die de staat vertoont. Zoals staat aangegeven in het gezamenlijke verslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Noord-Kivu en het UNDP is er in de DRC sprake van een soort "veralgemeende privatisering van de overheidsdiensten"⁸², hetgeen tot een leemte leidt die noch door de NGO's, noch door de Verenigde Naties wordt opgevuld.

Hoewel de geformuleerde doelstellingen inzake humanitaire hulpverlening en hulp aan slachtoffers van geweld buiten het bestek van deze evaluatie valt, dient te worden vastgesteld dat er een totaal gebrek aan informatie bestaat over het effect van deze interventies op het conflict. Slechts één agentschap heeft een studie uitgevoerd over de conflictgevoeligheid van deze programma's en de controleverslagen bevatten geen informatie over deze laterale dimensie van de hulpverlening. Dit is des te opvallender aangezien deze hulpverlening is voorgesteld door de donoren in de veronderstelling dat zij met name geschikt zou zijn om de rust in de conflictgebieden te herstellen. Het werkelijke effect wordt daarom in onze evaluatie besproken in het gedeelte over impactanalyse.

5.4 Efficiëntie

Gezien het gebrek aan criteria om de interventies te kwalificeren en de moeilijkheden die de autoriteiten op gebied van coördinatie en planning van de initiatieven hebben ondervonden, worden de donoren geconfronteerd met een zeer groot aantal financieringsaanvragen van plaatselijke en internationale NGO's en humanitaire organisaties.

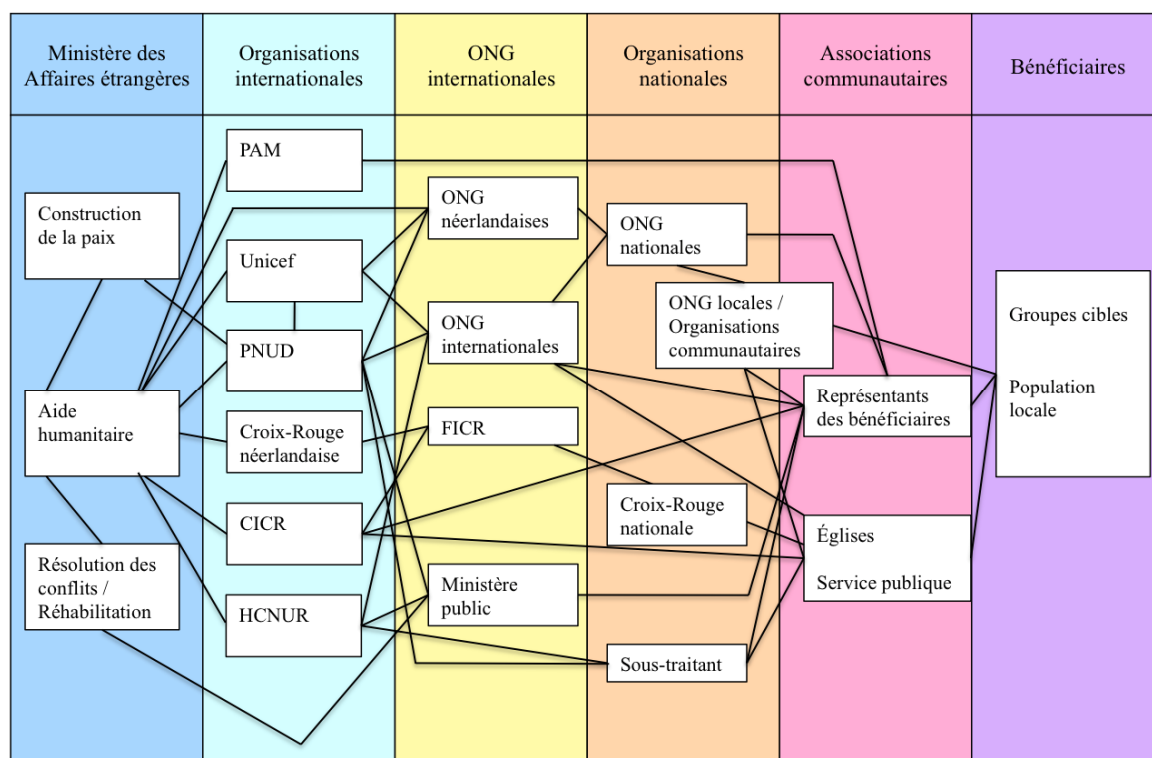
In de praktijk laten internationale agentschappen de uitvoering van de programma's over aan plaatselijke of internationale NGO's, die op hun beurt met de organisaties van de plaatselijke gemeenschappen werken. Deze werkwijze leidt tot een trapsgewijze uitbesteding die op haar beurt administratiekosten met zich meebrengt en daardoor het bedrag verlaagt van de financieringen die aan de begunstigden worden toegekend.

Reeds in 2006 is in een evaluatie van de door Nederland gefinancierde humanitaire hulpverlening in het gebied van de Grote Meren op dit probleem van contractketens gewezen, dat vaak door de donoren wordt genegeerd⁸³. Dit staat in tegenstelling met de onvoldoende middelen die worden toegekend aan de toegevoegde waarde van de verschillende schakels van deze keten, die zou kunnen worden verantwoord door de behoefte aan progressieve controles en subsidiariteit, maar die gewoonlijk te maken heeft met het gebrek aan bereidheid om operationele capaciteit te ontwikkelen voor operaties van korte duur.

⁸² *Revue bibliographique des travaux principaux sur les causes des conflits dans le Nord-Kivu* (Bibliografisch overzicht van de belangrijkste werken over de oorzaken van de conflicten in Noord-Kivu), *cellule provinciale d'appui à la pacification* (provinciale cel voor steun aan het vredesproces, CPAP), Noord-Kivu, UNDP, 2008.

⁸³ "Evaluation of Dutch Humanitarian Assistance, 200-2004", IOB, ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland. Zie met name het hoofdstuk over het Afrikaanse gebied van de Grote Meren, dat door Channel Research is geschreven.

Het volgende schema geeft het ketenbeheer van de humanitaire hulpverlening weer, waarbij elk vak een agentschap voorstelt:



Figuur 7: schema van de uitbestedingsketens van de projecten

Volgens deze analyse, die hier in onze evaluatie wordt overgenomen, zou de uitbestedingsketen doeltreffend zijn indien zij was gestoeld op een logica van capaciteitsontwikkeling en controle van de kruisfinancieringen. Het zou bijvoorbeeld best kunnen dat de projecten tot een versterking leiden van netwerken van plaatselijke partners waarvan de aanwezigheid duidelijk uit de projectdocumenten zou blijken. Coördinatiecapaciteit en aanwezigheid op het terrein zouden onvermijdbare criteria kunnen zijn voor de toekenning van fondsen.

Deze formelere benadering met betrekking tot de plaatselijke actoren zou een aanzienlijke winst aan middelen in de hand werken, om de eenvoudige reden dat de agentschappen die zich met begeleiding van slachtoffers van seksueel geweld bezighouden, alsook de humanitaire agentschappen, een bijzonder belangrijke verbinding met de organisaties van de staat en die van de Congolese burgermaatschappij vormen doordat zij in de afgelegen gebieden zijn gevestigd.

5.5 Impact

Relevantie van de invloed op de conflictversneller

Humanitaire hulpverlening en de strijd tegen seksueel geweld zijn in theorie relevant op het niveau van een bepaalde conflictversneller, namelijk die van de zwakheid van de gezondheidsdiensten, maar in de praktijk slagen zij er op het terrein niet in deze vredesversneller te beïnvloeden. Zoals eerder vermeld, vormen agentschappen zich vaak een verkeerd beeld van deze verhouding en worden de vertakkingen ervan op lange termijn onvoldoende geanalyseerd. Het gevolg is dat de acties rond de zwakheid van de staat enorm variëren tussen de ene actor en de andere en tussen het ene project en het andere.

De VN-agentschappen werken samen met de ministeries en de desbetreffende technische diensten. Het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP), dat actief is op gebied van rehabilitatie, staat het Ministerie van Ontwikkeling bij in de coördinatie en planning van haar projecten in het algemeen. Er werd op het moment van de evaluatie ook gewerkt aan de voorbereiding van een ministerieel besluit over het gebruik van een coördinatiemechanisme voor de programma's rond ontwikkeling en humanitaire hulpverlening. In Noord-Kivu heeft de provinciegouverneur een provinciale commissie voor ontwikkelingscoördinatie⁸⁴ in het leven geroepen, met de directe bedoeling haar capaciteit te ontwikkelen om toezicht te houden op de humanitaire projecten.

De autoriteiten zijn echter vaak niet aanwezig op de vergaderingen van de sectorale groepen, hoewel zij daarop worden uitgenodigd. Zij nemen geen deel aan de selectie van door het *Pooled Fund* gefinancierde projecten waartoe zij, net als de NGO's, in de hoedanigheid van deelnemer worden uitgenodigd. Deze situatie blijft zich voordoen ondanks een sterke bereidheid tot betrokkenheid. Wij wijzen er verder op dat er volgens een recente verklaring "wel degelijk capaciteit bij de ministeries aanwezig [is] en een verbeterde benadering op gebied van capaciteitsontwikkeling het mogelijk zou moeten maken profijt uit de beschikbare middelen te halen."⁸⁵

Het kernprobleem zit hem in het gebrek aan overheidsmiddelen. Aangezien zij geen hoog salaris ontvangen, houden ambtenaren er nevenactiviteiten op na, waardoor zij soms onbeschikbaar zijn. Er is een opvallend verschil tussen de middelen die de NGO's en internationale organisaties ter beschikking hebben en die van de overheidsstructuren. Daar komt nog bij dat er tot op heden op plaatselijk en provinciaal niveau geen ontwikkelingsplannen bestaan en er in een

⁸⁴ "Controle van de Beginselen voor een goed internationaal engagement in Kwetsbare Staten en preciaire situaties – Landverslag 3: Democratische Republiek Congo", OESO, 2010.

⁸⁵ "Internationale dialoog over vredesopbouw en versterking van de staat" – Nationaal overleg – Bijdrage van de Democratische Republiek Congo, maart 2010.

groot deel van het grondgebied geen zichtbare en doeltreffende overheidsinstellingen zijn⁸⁶.

Niet alle acties ondermijnen het staatsgezag. Unicef en het onderzoekscentrum Innocenti hebben de oprichting bevorderd van nieuwe dorpscommissies teneinde plaatselijke initiatieven aan te moedigen. Deze commissies wedijveren met de traditionele plaatselijke structuren. Omgekeerd zijn de bestudeerde projecten rond de strijd tegen seksueel geweld (GTZ en UNFPA) in samenwerking met de autoriteiten uitgevoerd, terwijl de projecten van het AAP en Oxfam Solidariteit gebruik hebben gemaakt van bestaande plaatselijke landbouwstructuren, waarbij aan capaciteitsontwikkeling wordt gewerkt op basis van beloning van prestaties, een hoogst relevante benadering die de autoriteiten de kans heeft gegeven hun eigen initiatieven aan te sturen.

Omvang van de invloed op de conflictversneller

Het is moeilijk de omvang te evalueren van de invloed die de humanitaire hulpverlening heeft gehad op de capaciteit van de staat om in alle oostelijke gebieden aanwezig te zijn. De elementen lijken aan te geven dat die omvang niet erg groot is, want er heerst bij de Congolese bevolking het gevoel dat de humanitaire hulpverlening te beperkt en partijdig is en dat zij vaak slechts de stedelijke elites ten goede komt in plaats van de plaatselijke bevolkingen⁸⁷.

Er bestaan echter enkele voorbeelden die het tegenovergestelde suggereren. Dit is met name het geval voor het "Programma voor de ontwikkeling van de gezondheidszorg", beheerd door het AAP⁸⁸ en Cordaid (zie bijlage), dat precies aantoont hoe passend en efficiënt het is om met een goed ingeburgerde plaatselijke ngo te werken en waarbij met een behoorlijk niveau aan efficiëntie wordt samengewerkt met de plaatselijke autoriteiten en internationale organisaties.

De geslachtsgebonden benadering schiet ook erg tekort wat de algemene programmering en met name de strijd tegen seksueel geweld betreft. Eerst en vooral moet worden gewezen op de beperkte analyses van de verschillende uitwerkingen die de interventies op mannen en op vrouwen hebben. Hoewel programma's rond seksueel geweld op dit gebied zeer rijk zouden kunnen zijn, wordt er verrassend genoeg vastgesteld dat zij zich op vrouwen en met name op de slachtoffers concentreren.

Veelal is er geen sprake van strijd tegen straffeloosheid, mechanismen voor bescherming van de gemeenschap en een beleid inzake gezondheidsdiensten. Naar de gewapende groepen en de mannen in het algemeen toe zou er preventief

⁸⁶ "Controle van de Beginselen voor een goed internationaal engagement in Kwetsbare Staten en precaire situaties – Landverslag 3: Democratische Republiek Congo", OESO, 2010.

⁸⁷ "Studie omtrent de conflictgevoeligheid van het programma PEAR Plus", *Search for Common Ground*, oktober 2009.

⁸⁸ AAP staat voor *Agence d'Achats des Performances*.

moeten worden opgetreden tegen schendingen, doch een dergelijke benadering ontbreekt.

Duur van de invloed op de conflictversneller

De eerste missies voor humanitaire hulpverlening aan de DRC vonden plaats vanaf 1993, ten tijde van de onlusten op het grondgebied van Masisi. Sindsdien is het ene project na het andere opgestart, waardoor een gesynchroniseerd antwoord kon worden geboden op de noodsituaties waartegen de staat, en in dit geval de openbare gezondheidsdiensten, niet waren opgewassen. Bepaalde fenomenen zijn pas laat aangepakt, zoals het seksuele geweld, dat ruim vóór 2002 begonnen is, terwijl de meeste financieringen pas vanaf 2005 een aanvang hebben genomen.

Ondanks alles stelt de bilaterale projectfinanciering de betrokken instellingen niet in staat een duurzame benadering te volgen. Alle donoren beschikken over fondsen voor humanitaire hulpverlening die de Congolese staat in staat zouden kunnen stellen te profiteren van een gesynchroniseerde strategische benadering. De Verenigde Naties en de NGO's zijn er echter niet in geslaagd over te schakelen van de modus "ad-hoc-interventies" op de modus "ondersteuning van de aanpassing van de staat aan omstandigheden van chronische fragiliteit".

Het grote aantal beslissingsbevoegden en financieringsinstrumenten en de hoge doorstroming van personeel die bij de vluchtelingen wordt vastgesteld maken het voor de plaatselijke autoriteiten niet makkelijker om coherente rehabilitatieprogramma's te ontwikkelen. Uit gesprekken met de donoren tijdens de evaluatie is gebleken dat iedereen het erover eens is dat begrotingsbeslissingen in essentie op drie criteria zijn gebaseerd: (1) de aanwezigheid van een uitvoerende organisatie die (2) een deugdelijk ontworpen project heeft en (3) een nagenoeg probleemloze voorgeschiedenis heeft.

5.6 Conclusie

De humanitaire hulpverlening en slachtofferbegeleiding in het oosten van Congo passen moeilijk in het kader van een benadering die de conflictdynamieken tot bedaren zou brengen. Dit komt allereerst doordat de projecten niet worden geanalyseerd vanuit het oogpunt van hun conflictgevoeligheid, waardoor elk project in feite tot verhoogde spanningen kan leiden.

Aangezien de projecten niet ontworpen worden met het oog op hun weerslag op de conflictversnellers lopen de resultaten ervan erg uiteen. Hoewel de projecten aanvankelijk correct worden ontworpen, loopt de uitvoering ervan vast in institutionele verwickelingen. Wij zijn van mening dat de manier waarop humanitaire organisaties seksueel geweld aanpakken weinig invloed heeft op de capaciteitsontwikkeling van de staat en dat de staat verzwakt uit de interactie met de humanitaire agentschappen komt.

De huidige proliferatie van projecten vertraagt het strategische ontwerp van langetermijninitiatieven door de uitvoerders (die hun inspanningen concentreren op initiatieven die een antwoord bieden op de zorgen van het moment), terwijl de controle door de donoren erg beperkt blijft.

6 RECHTSPRAAK

6.1 Thema, benadering van de donoren en conflictversnellers

Themabeschrijving

Het conflict heeft er duidelijk toe geleid dat bepaalde gebieden volledig aan de rechtsstaat ontsnappen, hetgeen de deficiënties op gebied van rechtspraak en gevangeniswezen nog erger maakt. Men kan moeilijk iets anders zeggen dan dat het rechtstelsel in de DRC er erbarmelijk aan toe is en aan een verpletterend gebrek aan vertrouwen vanuit de bevolking lijdt. Het wordt gekenmerkt door de middelmatigheid of zelfs eenvoudigweg de afwezigheid van institutionele en materiële infrastructuur en een gebrek aan personeel.

De werknemers van de justitiële sector worden in het beste geval slecht betaald (als ze al betaald worden), beschikken niet over de nodige operationele en professionele capaciteiten, zijn onvoldoende opgeleid en weigeren terecht in geïsoleerde gebieden te werken waar hun veiligheid en dagelijkse behoeften (zoals onderdak) niet zijn gegarandeerd. Tegelijkertijd drukken zij echter de wens uit zich verder te kunnen bekwamen en betreuren hun huidige arbeidsomstandigheden, die zij ondraaglijk en soms zelfs mensonterend vinden.

De toestand van de gevangenen is rampzalig. Tijdens de onderzoeksperiode is er zelfs melding gemaakt van doden ten gevolge van ondervoeding en gedetineerden die lange straffen uitzitten in erbarmelijke omstandigheden. Deze situatie wordt nog verergerd door de achterstand die is opgelopen in de berechting van verdachten die in hechtenis zitten, hetgeen een rechtstreeks gevolg is van de hierboven genoemde dysfuncties en van de afwezigheid van haalbare alternatieven voor opsluiting. Tot nu toe zijn er door de regering en de internationale gemeenschap slechts weinig inspanningen geleverd om het systeem te verbeteren.

De geleidelijke "normalisatie" van seksueel geweld en andere gedragingen die verband met het conflict houden heeft voor extra moeilijkheden gezorgd in een rechtssysteem dat er sowieso al slecht aan toe was en toont aan dat de zogenaamde "gewone" rechtspraak aan een radicale verandering toe is. Daar komt nog een cultuur van straffeloosheid bij die tijdens het conflict hoogtij heeft gevierd en nog steeds in volle bloei is, en die verder wordt aangewakkerd door corruptie op alle niveaus van het rechtssysteem, alsook door een tekort aan middelen en een duidelijk gebrek aan politieke wil.

Het gebrek aan engagement vanuit de regering voor de wederopbouw van het rechtssysteem, gekoppeld aan incoherentie en ondoorzichtigheid in de rechtspraak, hebben de stemming bij het gerechtspersoneel en het algemene vertrouwen van de bevolking in het instituut van de rechtspraak zelf uitgehold, zoals uit verschillende gesprekken is gebleken. Het is duidelijk dat dit elke poging tot hervorming van het rechtssysteem bemoeilijkt.

De toestand is nog slechter in de landelijke gebieden, waar de wet niet meer wordt nageleefd. Daar is geen politie, de rechtbanken (voor zover die al bestaan) functioneren niet meer en de plaatselijke bevolkingen – die nu al de voornaamste slachtoffers zijn van de mensenrechtenschendingen die het conflict met zich heeft meegebracht – zijn op traditionele rechtspraak teruggevallen. Hoewel deze toestand op bepaalde situaties een correct antwoord biedt, zijn de oplossingen die zij aanreikt niet altijd helemaal geschikt voor elk geschil.

Beleid van de donoren

Volgens de veranderingstheorie die op dit gebied gangbaar is, leidt rechtspraak tot een lagere straffeloosheid bij massale mensenrechtenschendingen. Deze theorie wijst ook op verzoening door middel van arbitrage en de uitschakeling van de behoefte aan wraak. Ten slotte zijn de meeste mensen het erover eens dat rechtspraak de toevlucht tot andere veiligheidstroepen dan die van de staat onnodig maakt⁸⁹.

Via haar Ministerie van Justitie en aansluitend op haar Actieplan 2008 voor de justitiële sector heeft de regering een "Road Map" voor de donoren opgesteld waarop de voornaamste gebieden stonden weergegeven waar hulp nodig was. Sindsdien zijn verschillende grootscheepse projecten met meerdere donoren opgestart die gericht zijn op het herstel van de rechtspraak en de rechtsstaat, de hervorming van de veiligheidssector en de wederopbouw van essentiële infrastructuur zoals gevangenissen en het justitiepaleis.

Het belangrijkste van deze initiatieven, REJUSCO⁹⁰, heeft de basis gelegd voor een diepgaande studie ten behoeve van onze evaluatie. Ook het gezamenlijk bureau van de Europese Unie, het OHCHR van de VN/MONUC en het UNDP hebben aan de basis gelegen van belangrijke interventies in de justitiële sector, met name in de streek van Ituri.

Deze programma's hebben in heel wat opzichten de basis gelegd voor latere acties. In Bunia zijn in 2004 twee projecten van de EU op touw gezet door de ngo *RCN Justice et démocratie*. Deze twee projecten boden rechtstreeks antwoord op

⁸⁹ Een studie die in augustus 2008 in de DRC is gepubliceerd door het *International Center for Transitional Justice (ICTJ)* bevestigt de idee dat vrede en rechtspraak elkaar niet uitsluiten: in het oostelijke gedeelte van de DRC is de meerderheid van de bevolking (85% van de ondervraagden) van mening dat mensen die schuldig zijn aan oorlogsmisdaden hun straf niet mogen ontlopen en dat dit zelfs nodig is om vrede te garanderen (82%). De meeste ondervraagden denken dat rechtvaardigheid realiteit kan worden, waarbij zij rechtvaardigheid definiëren als waarheidsvinding (51%), toepassing van de wet (49%) en "rechtvaardig/billijk zijn" (48%). Volgens dezelfde studie vatten de meeste inwoners in Oost-Congo vrede in essentie op als het bereiken van nationale eenheid en samenhang (49%), het einde van de angst (47%) en de afwezigheid van geweld (41%). 33% van de ondervraagden antwoordde echter dat zij slachtoffers van seksueel geweld niet de kans zouden geven om zich in hun gemeenschap te reïntegreren. (ICTJ, Human Rights Center and Payson Center for International Development, 2008. *Living with Fear: A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo*).

⁹⁰ REJUSCO = *Restauration de la Justice à l'Est de la RDC* (Restauratie van de rechtspraak in het oosten van de DRC).

dringende behoeften die indertijd in de streek bestonden en zij zijn vervolgens verlengd tot midden 2006.

Steekproef en conflictversneller

Bij de evaluatie is ervoor gekozen om meer in het bijzonder onderzoek te doen naar de conflictversneller bestaande uit de veelvuldige geschillen rond grondbezit, die verband houden met de botsingen tussen gewoonrecht en formeel recht, de talrijke bevolkingsverschuivingen ten gevolge van de oorlog en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen (voornamelijk bosbouw en mijnbouw). Volgens onze gesprekspartners zou dit de tweede belangrijkste conflictfactor zijn, waar donoren vaak geen aandacht aan besteden.

Eigendomsrecht (in de zin van "gewoonrecht" én in de zin van de eigendomstitel zelf) is vaak een bron van conflicten op plaatselijk en nationaal niveau. Hoewel er wel degelijk een elementair eigendomsrecht bestaat, worden de desbetreffende wetten slecht of onvoldoende toegepast of eenvoudigweg genegeerd, vaak door dezelfde autoriteiten die geacht worden ze toe te passen.

Dit is een bron van grote wrevel en onzekerheid. Een voorbeeld is het geval van de verdeling van stukken overheidsgrond die worden toegekend aan zakelijke kennissen in plaats van inheemse groepen, of dat van de Hutu-immigranten (voornamelijk landbouwers) die moeten vechten om te overleven in een kader van broos of zelfs onbestaand grondeigendom in dichtbevolkte landbouwgebieden en die bijna van de ene dag op de andere hun huis en hun grond kwijt kunnen raken.

De verschillende projecten dragen bij tot het herstel van de capaciteiten van de instellingen en van de burgermaatschappij, de wederopbouw van essentiële infrastructuur, het herstel van de rechtsstaat, de invoering van overgangsrechtspraak, het einde van de straffeloosheid en een algemenere aanpak van de problemen rond mensenrechten en rechtspraak. Helaas zijn de problemen rond grondbezit tot nog toe niet volledig aangepakt. De administratie van de grondeigendomstitels is bijvoorbeeld aan een volledige hervorming toe. Tot nu toe is op dit vlak echter weinig ondernomen. Anderzijds heeft Advocaten Zonder Grenzen in navolging van andere, kleinere projecten een sterk pleidooi over de problemen rond grondbezit in haar programma opgenomen. De meer structurele problemen blijven echter schrijnend.

6.2 Coördinatie

De coördinatie wordt hier op nationaal niveau onderzocht vanuit het oogpunt van gezamenlijke planning en afstemming op de prioriteiten van de regering, en op plaatselijk niveau in verband met het bestaande overleg tussen de bevoegde overheidsdiensten, de burgermaatschappij en de andere belanghebbenden.

De donoren zorgen ervoor dat hun programma's op het regeringsbeleid zijn afgestemd. In alle objectiviteit kan echter alleen maar worden vastgesteld dat er

geen overheidsbeleid bestaat op gebied van hervorming van de rechtspraak. Talrijke gesprekspartners, waaronder hooggeplaatst gerechtspersoneel en de plaatselijke ministeries van Justitie, hebben erop gewezen dat ondanks de pogingen tot decentralisatie van de gouvernementele besluitvorming de oplossingen meestal nog uit Kinshasa komen, waar geen rekening wordt gehouden met de plaatselijke realiteit en behoeften. Deze feitelijke centralisatie heeft de donoragentschappen aangemoedigd om in wezen met de centrale regering samen te werken in plaats van met, en onder de hoede van, de plaatselijke ministeries en overheidsinstellingen.

Sinds het einde van de vijandelijkheden zijn er door donoren talrijke initiatieven op gebied van rechtspraak opgestart, maar wij hebben weinig of geen indicaties gevonden van betrokkenheid van de regering bij de onderzochte projecten. Dit is ongetwijfeld voor een stuk te wijten aan het ontwerp van de projecten, waarbij de klemtoon op de uitvoering wordt gelegd en meestal geen expliciete melding wordt gemaakt van betrokkenheid van de regering.

Sinds 2004 heeft het *Comité Mixte Justice* (CMJ) zijn best gedaan om de initiatieven van de donoren rond het rechtssysteem te coördineren. Vertegenwoordigers van het Agentschap en van het Ministerie van Justitie komen elke maand bij elkaar om de lopende of in voorbereiding zijnde projecten te bespreken.

Ondanks uitgesproken meningsverschillen over het nut van dit comité⁹¹ heeft het comité de deur opengezet voor betrokkenheid van het Ministerie van Justitie bij het nadenken over de uitwerking van de initiatieven van de donoren. Hoewel de meningen over de goede trouw van bepaalde donoren soms uiteenlopen, vormt dit comité ondanks zijn relatief korte bestaan een essentieel mechanisme voor onderlinge afstemming tussen de verschillende benaderingen.

Plaatselijk zijn er verscheidene coördinatiestructuren opgezet, voornamelijk voor de initiatieven van grote donoren (OHCHR, MONUC, UNDP, REJUSCO). In Goma hebben deze internationale initiatieven informatieuitwisseling mogelijk gemaakt die duidelijke voordelen heeft gehad, zoals het project rond toegang tot de rechtspraak van het UNDP, dat geïnspireerd was op de lessen die waren getrokken en de ervaring die was opgedaan bij het opzetten van rechtbanken in het kader van het REJUSCO-programma. De vertegenwoordigers van de burgermaatschappij hebben tijdens de interviews desondanks meermaals hun ontgoocheling uitgedrukt over het feit dat hun betrokkenheid bij de initiatieven, ondanks de belangrijke rol die zij daarin speelden, erg beperkt bleef.

6.3 Doeltreffendheid

In de DRC is er een schrijnend gebrek aan statistieken of studies om indicatoren uit te werken, inventarissen op te stellen, verandering te meten of resultaten te vergelijken en aldus over te gaan tot een analyse van de doeltreffendheid. Er zijn

⁹¹ Het optreden van het *Comité mixte Justice* wordt gedetailleerder bestudeerd in deel 2.

enkele kleine ad-hoc-studies uitgevoerd, maar bij gebrek aan meer grootschalige initiatieven wordt de aandacht bij monitoring geconcentreerd op de activiteiten en resultaten.

De kartering studie van 550 bladzijden die het OHCHR in augustus 2010 heeft uitgebracht is het enige voorbeeld van een groot initiatief dat een volledig en redelijk objectief overzicht biedt van de gevallen van misbruik die zich tijdens de conflictperiode hebben voorgedaan. Het verslag beschrijft 617 gewelddadige incidenten die zich tussen maart 1993 en juni 2003 in de DRC hebben voorgedaan.

Het probleem rond grondbezit wordt vaak genegeerd, bijvoorbeeld, bij de aankoop van eigendommen of de hulp die aan bepaalde groepen wordt verleend om de grond te gebruiken. Volgens één verslag blijkt bijvoorbeeld dat "de pachtproblematiek niet in verhouding tot haar belang in de conflicten [is behandeld]"⁹², ondanks de relevantie van het onderwerp. Uit een ander verslag blijkt dat er heel wat projecten rond gemeenschapsbemiddeling en de problematiek van de grondeigendomstitels bestaan. Op nationaal niveau blijven deze projecten echter relatief marginaal en worden ze weinig of niet gecoördineerd.

Men telt enkele projecten rond voorlichting van de landbouwwet en sensibilisering van de bevolkingen voor niet-gewelddadige beslechting van geschillen in verband met de problematiek van grondbezit. Deze initiatieven zijn in het algemeen echter versnipperd, worden slecht gecoördineerd en leiden niet tot noemenswaardige resultaten⁹³. Tevens stelt men vast dat er een gebrek is aan "interventies die gericht zijn op een verlaging van de exploitatie van de grond en een verhoging van de landbouwproductie door de strijd aan te binden met bodemerrosie en alternatieven voor zelfvoorzieningslandbouw aan te reiken."⁹⁴

Een aantal projecten en acties hebben zich op de problemen rond straffeloosheid gericht. In meerdere grote projecten, zoals REJUSCO, heeft men echter een teveel aan projecten rond seksueel geweld vastgesteld terwijl onvoldoende aandacht werd besteed aan problemen rond straffeloosheid "in het algemeen", zoals bij het monopoliseren van grondbezit. Hoewel er geen enkele twijfel over bestaat dat men rekening dient te houden met de extreme aard van het seksuele geweld in het oosten van de DRC staan de actoren in de justitiële sector erg kritisch tegenover dergelijke benaderingen die zich specifiek op een al te "beperkt" probleem richten, voor zover zij daarbij de *indruk* wekken dat het rechtssysteem "in twee verschillende versnellingen" rijdt ten koste van "gewone" slachtoffers en mensen die rechtvaardigheid wensen.

⁹² "Interactieve analyse van de conflicten en vredescapaciteiten voor ontwikkelingsplanning in de provincie Noord-Kivu", staatsministerie belast met Binnenlandse Zaken, Decentralisatie en Veiligheid, provincie Noord-Kivu, *cellule provinciale d'appui à la planification* (CPAP) van Noord-Kivu, april 2009.

⁹³ "Studie inzake de conflictgevoeligheid van het programma PEAR Plus", *Search for Common Ground*, oktober 2009.

⁹⁴ "Studie inzake de conflictgevoeligheid van het programma PEAR Plus", *Search for Common Ground*, oktober 2009.

Een ander probleem rond doeltreffendheid zit hem in het feit dat talrijke donoren zich duidelijk in een substitutieperspectief plaatsen, d.w.z. dat zij taken op zich nemen die in principe door de Congolese regering uitgevoerd zouden moeten worden.

Voorbeelden zijn de uitbouw van infrastructuur, de aanlevering van benodigdheden, materiaal en meubels voor de rechtbanken, het inrichten van zogenaamde gevangenisboerderijen, bonussen voor gerechtspersoneel en ten slotte essentiële diensten zoals het vervoer van gedetineerden naar de rechtbank. Het betalen van zogenaamde "premies" kan eveneens beschouwd worden als een middel om *de facto* het hongerloon van het gerechtspersoneel aan te vullen. Het reële probleem van de lage vergoedingen (en het feit dat salarissen soms zelfs verschillende maanden na elkaar gewoon niet worden uitbetaald) is nog nooit strategisch aangepakt. Hoewel met dergelijke benaderingen op korte termijn vaak spectaculaire resultaten worden behaald, moedigen zij de regering op lange termijn nauwelijks of niet aan om haar verplichtingen tegenover de bevolking na te komen.

Talrijke bestudeerde projecten, met name REJUSCO, zijn ontworpen als noodinterventieprogramma's in de hoop op een of andere manier de wet weer te doen naleven. Voor zover de regering overduidelijk niet in staat was op te treden kan men zeer goed het belang van een substitutieaanpak op korte termijn begrijpen. Het probleem is dat substitutieacties helaas niet aangepast of geëvolueerd zijn om de belanghebbende partijen voor te bereiden op de vervanging van het project zodra de tijd rijp is voor een stabiel systeem op lange termijn.

6.4 Efficiëntie

Elk van de activiteiten is apart onderzocht en bij elk is een vergelijking gemaakt tussen de behaalde resultaten en de resultaten die er objectief gezien van hadden kunnen worden verwacht.

De personen die verantwoordelijk waren voor de uitvoering waren de belangrijkste factor voor het slagen van de projecten. Dit wordt geïllustreerd door het opmerkelijke verschil tussen de resultaten van het REJUSCO-programma in Noord- en Zuid-Kivu, zoals beschreven in Deel 2, hoofdstuk 3. Het is daarom duidelijk dat – hoewel ook het ontwerp van het project van cruciaal belang is – de wijze van uitvoering van het project de efficiëntie ervan bepaalt, waarbij een weldoordachte selectie van het managementteam een sleutelfactor vormt.

Bij het ontwerp van de projecten is doorgaans geen rekening gehouden met een aanzienlijk aantal plaatselijke moeilijkheden. Men heeft zich tevreden gesteld met vage hypothesen over de bereidheid en capaciteit van de autoriteiten, belanghebbende partijen en andere plaatselijke partners om aan de voorgestelde acties deel te nemen. Dit heeft ondanks aanzienlijke financieringen tot verwarring

geleid, die het moeilijk maakt de doelstellingen te halen.

Een voorbeeld is de grote terughoudendheid van plaatselijke juristen tegenover de activiteiten van Advocaten Zonder Grenzen (AZG) in Zuid-Kivu. Zij waren van mening dat het project hun eenzijdig en zonder enig overleg was opgedrongen, waardoor hun op een sowieso al moeilijke juridische markt een aantal cliënten werd ontnomen en zij zich gedwongen zagen compromissen te sluiten, zoals in geval van belangenverstrengeling.

Een van de belanghebbende partijen gaf zelfs aan dat sommige advocaten zich gedwongen zagen "tegelijk voor de verdachte en het slachtoffer te occuperen", hetgeen in principe een ernstige inbreuk op de ethiek van het beroep zou vormen.

Ook met het zeer ernstige probleem van corruptie wordt slechts indirect rekening gehouden en soms helemaal niet, ondanks het feit dat corruptie duidelijk aan het herstel van het rechtssysteem in de weg staat. Volgens talrijke personen is het erg moeilijk om de corruptie in de justitiële sector uit te roeien en hoewel het probleem vaak indirect kan worden aangepakt, bijvoorbeeld door de rechtbanken van al het nodige te voorzien (waardoor bepaalde lage ambtenaren de kans wordt ontnomen om mensen buitensporig hoge "gerechtskosten" te ontfutselen), zou het probleem openlijk en ondubbelzinning moeten kunnen worden aangepakt indien men duurzame resultaten en een mentaliteitsverandering wil bereiken. Men benadrukt met name het belang van ondersteuning van verantwoordingsmechanismen (accountantsonderzoeken, controles en beroepsaansprakelijkheidsgedingen) en bijscholing - en niet alleen voor de ambtenaren, want het grote publiek weet vaak niets van rechten af en is dikwijls onbekend met de rechtsmiddelen die men kan instellen.

Het zijn de projecten met een groot aantal verschillende activiteiten, zoals REJUSCO, die het meest problematisch zijn gebleken wat efficiëntie betreft. In het algemeen wordt toegegeven dat zij in moeilijke en gevaarlijke omgevingen werden uitgevoerd, hetgeen ten koste van hun efficiënte ging. De activiteiten rond infrastructuur getuigen van de aard van de moeilijkheden waarmee al deze projecten zijn geconfronteerd. Lange wachttijden om overheidsvergunningen te verkrijgen zijn bijvoorbeeld niet alleen van invloed op de contractsprijzen maar hebben er ook toe geleid dat talrijke bouwterreinen aan het einde van Fase I van dit programma nog niet klaar waren. Een bepaald aantal belanghebbenden, waaronder de vertegenwoordigers van internationale organisaties, zijn voorts van mening dat communicatieproblemen bij de plaatselijke autoriteiten tot een klimaat van uitgesproken weerstand tegen elke vorm van samenwerking hebben geleid. Dit klimaat heeft op zijn beurt ook weer een directe weerslag gehad op de efficiëntie (en zelfs haalbaarheid) van het project.

Veel projecten hebben nauwelijks geprofiteerd van overgangs- of overdrachtsstrategieën, hetgeen in de gevallen van "substitutie" bijna tot rampzalige gevolgen heeft geleid, waarbij de plaatselijke autoriteiten niet langer

in staat waren om essentiële diensten te garanderen. Dit heeft het onmogelijk gemaakt om de nodige feedback te krijgen om toekomstige projecten beter te maken en de (goede en slechte) resultaten te evalueren.

Ook een praktische follow-up is in grote mate achterwege gebleven. In het kader van het REJUSCO-programma zijn er bijvoorbeeld grote hoeveelheden kantoorbenodigdheden geleverd, maar tegelijk vergat men te voorzien in onderhoud en dagdagelijkse benodigdheden. Daardoor zijn sommige computers, fotokopieerapparaten en andere basisbenodigdheden in de kantoren nooit gebruikt terwijl personeelsleden terugvielen op hun vroegere werkwijzen.

6.5 Impact

Relevantie van de invloed op de conflictversneller

De onderzochte projecten vertonen erg uiteenlopende gradaties van relevantie met betrekking tot de voornaamste versneller van het conflict inzake grondbezit. De conflictversnellers, in de vorm van rechtsgedingen inzake grondbezit, tonen aan dat er tevens vooruitgang dient te worden geboekt op gebied van landbouwhervorming, rechtsregels en reglementen inzake grondbezit en het beheer van de kadasters. Er wordt op dit vlak een algemene afwezigheid vastgesteld van initiatieven vanuit de donoren, met uitzondering van het RCN-project in Bunia, dat in het kader van deze evaluatie in detail is bestudeerd.

Dit gebied is dus onontgonnen terrein voor de projecten op gebied van rechtspraak. Uitvoerende organisaties verdedigen zich door te stellen dat zij zich nog niet met dit thema hebben beziggehouden omdat het zo complex is (op mijnbouwgebied bestaat er bijvoorbeeld tegenstrijdige wetgeving), omdat zij over onvoldoende deskundigheid en gegevens beschikken en omdat het gewoonterecht zo'n grote rol speelt. Zij vermeldden wel verschillende toekomstige projecten die de komende jaren zullen worden opgestart en die de relevantie van de acties op gebied van rechtspraak ten opzichte van het conflict zullen verhogen.

Omvang van de invloed op de conflictversneller

Tot de doelgroepen van de projecten behoren actoren en ambtenaren van de justitiële sector (rechters, parket, advocaten voor de verdediging, gerechtspersoneel, politie enz.), slachtoffers (met name vrouwen), verdachten en gedetineerden, besluitvormers en andere regeringsvertegenwoordigers, alsook groepen uit de burgermaatschappij. De agentschappen die de geselecteerde projecten in de steekproef uitvoeren vertonen aanzienlijke verschillen qua grootte, benaderingen en specifieke thema's. Er zitten grote internationale organisaties tussen zoals de VN, kleine plaatselijke NGO's en ook partnerschappen. De meeste zouden geïnteresseerd kunnen zijn in een actie rond het grondeigendomsrecht en de manier waarop dat recht verbonden is met het

gewoonterecht.

De logistieke problemen die de omvang van de DRC met zich meebrengt hebben ertoe geleid dat talrijke projecten beperkt zijn gebleven tot een klein geografisch gebied. Zo was de grootste klacht van de belanghebbende partijen over de projecten van AzG dat deze projecten zich tot een beperkt geografisch gebied richtten en met name geconcentreerd waren in het gebied van Zuid-Kivu, met slechts enkele ad-hoc-interventies in andere provincies. Het REJUSCO-programma en het UNDP-project zijn zeldzame uitzonderingen en hebben overigens goede resultaten opgeleverd, in die zin dat hun activiteiten en impact zich tot buiten de hoofdstedelijke gebieden hebben uitgestrekt en talrijke afgelegen gebieden hebben bereikt. Een ander geslaagd voorbeeld is dat van het project van het CMJ, dat zich ook over een groot gebied heeft uitgestrekt. Talrijke organisaties, zoals Advocaten Zonder Grenzen, hopen dat zij hun territoriale omvang in het kader van toekomstige projecten kunnen vergroten.

Duur van de invloed op de conflictversneller

De impact op korte termijn van de substitutieactiviteiten, die met name gericht zijn op het aanleveren van materialen en benodigdheden voor de rechtbanken en andere instellingen, is duidelijk waarneembaar, maar hun duurzaamheid is per definitie beperkt. Een van de grootste struikelblokken voor de justitiële sector in de DRC is de afwezigheid van engagement op lange termijn vanwege de donoren.

Zelfs projecten van langere duur, zoals die van Advocaten Zonder Grenzen, bestaan in feite uit een aaneenschakeling van kortetermijnacties. De notie van hervatting of overname is ook niet goed ontwikkeld. Het is goed mogelijk dat een aantal activiteiten tijdens de evaluatieperiode geleidelijk aan zijn stopgezet, zoals het gevangenenvervoer in stedelijke gebieden en gebieden waar de veiligheid was teruggekeerd, de vervangende salarissen (de zogenaamde "premies") en de voorziening van maaltijden voor gedetineerden. Een gebrek aan flexibiliteit en het denken op korte termijn hebben ertoe geleid dat bepaalde activiteiten zinloos verlengd zijn.

Deze benadering is schadelijk voor de kwaliteit van de partnerschappen, die engagement op langere termijn vergen en van de genoemde activiteiten en aspecten afhankelijk zijn. Er bestaat een neiging om voorrang te geven aan de gekende "voorkeuren" van de donoren (zoals seksueel geweld) en minder aandacht te besteden aan netelige kwesties zoals de hervorming van het gevangeniswezen.

De afwezigheid van langetermijnperspectieven zorgt er tevens voor dat projecten vaak worden onderbroken, onder andere vanwege financieringsmoeilijkheden, waarbij alle vooruitgang die is geboekt en elke dynamiek die is opgezet verloren gaan tussen het einde van het ene project en het begin van het volgende. Het duidelijkste voorbeeld van deze tendens is het REJUSCO-programma, dat

aanvankelijk tot eind 2010 zou doorlopen en begin 2011 met een tweede fase zou aanvangen. Helaas is de eerste fase in maart 2010 abrupt onderbroken, nagenoeg zonder enige overdrachts- of overgangsstrategie voor de 9 resterende maanden.

6.6 Conclusie

Vrede is onmogelijk zonder rechtspraak en rechtvaardigheid (met name wat straffeloosheid, aanwezigheid van plaatselijke rechtbanken en eigendomsrecht betreft) en rechtspraak en rechtvaardigheid zijn onmogelijk zonder wederopbouw en zonder na te denken over het Congolese rechtssysteem op alle niveaus. Op plaatselijk niveau bestaat er een grote bereidheid om veranderingen door te voeren en de donoren en agentschappen doen hun best om van deze positieve dynamiek gebruik te maken.

In de loop van de evaluatieperiode hebben de donoren voor een ad-hoc-benadering gekozen, zonder strategische overdenking en met financiële middelen die nogal bescheiden waren in verhouding tot wat aan andere sectorale initiatieven werd besteed. Met uitzondering van het AzG-project is nergens rekening gehouden met de problemen rond grondbezit, noch bij de donoren, noch bij de uitvoerende organisaties. Ook is in de projecten onvoldoende verantwoordelijkheid aan de regering gegeven voor activiteiten rond bepleiting, engagement van de regering en partnerschappen.

Door het ontbreken van effectieve betrokkenheid van de regering bij de programma's rond rechtspraak (gebrek aan visie en beleid, niet-naleving van de geldende verdragen, problemen rond leiderschap en politieke belangen tussen partners) is het initiatief voor deze sector in handen van de donoren en hulpagentschappen gebleven.

7. DE VEILIGHEIDS- EN DEMOBILISATIESECTOR

7.1 Thema, benadering van de donoren en conflictversnellers

Thema

Volgens talrijke waarnemers die op dit gebied gezaghebbend zijn is het aantal geüniformeerde soldaten groter dan nodig voor de feitelijke militaire dreiging, met name in de hoogste gelederen.⁹⁵ De cijfers zijn ondoorzichtig als men de toestand vóór en na de DDR-operaties wil vergelijken.⁹⁶ Steeds meer nieuwe gewapende groepen vervoegen zich bij het nationale leger, maar sommige gaan vervolgens weer weg, afhankelijk van hoe de situatie evolueert. Volgens een telling van het EUSEC waren er 120.000 soldaten (tegenover de ongeveer 190.000 die de Congolese autoriteiten hadden gemeld) vóór de integratie van het CNDP (*Congrès National pour la Défense du Peuple*) in het leger in 2009, toen er nog eens 27.000 soldaten zijn bijgekomen. Meer dan de helft van de getelde soldaten zijn in het oosten van het land gelegerd.

In verschillende delen van het oosten van de DRC is de rekrutering van milities en de oprichting van nieuwe eenheden gedurende de hele evaluatieperiode gewoon verder gegaan, met name in de gebieden van Zuid-Irumu, Aru (Ituri), Fizi/Itombwe en Shabunda. De zoektocht van een toenemend aantal inwoners naar grond, gekoppeld aan de conflicten rond grondbezit in de mijnbouwgebieden, zou het risico op toekomstige destabilisatie van de gemeenschappen wel eens kunnen verhogen.

Een bijzonder verontrustend geval is dat van het grote aantal Congolese Tutsi's die na 1994 naar Rwanda waren vertrokken en momenteel naar de DRC terugkeren om hun grond weer op te eisen, hetgeen zware politieke en ethnische implicaties heeft.

De actoren volgen strategieën die gebaseerd zijn op hun capaciteit om zich in de context te integreren en te leven met de middelen die in de streek voorhanden zijn. In dit hoofdstuk wordt de hypothese onderzocht volgens dewelke de technische planning van de hulpverlening aan deze sector ondermijnd wordt door het feit dat plaatselijke actoren enkel op eigen voordeel uit zijn. De toegang van deze actoren tot de rijkdommen is de belangrijkste versneller die dient te worden aangepakt.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de Internationale crisisgroep (2006, p. 18). Hervorming van de veiligheidssector in de DRC, Verslag Afrika nr. 104 – 13 februari 2006. Algemeen wordt aangenomen dat 70.000 soldaten voldoende zou zijn voor de DRC.

⁹⁶ Na de akkoorden van Sun City hebben alle in de DRC aanwezige gewapende groepen in totaal 220.000 strijders gemeld. Dit cijfer steeg plots tot 340.000 op het moment van inschrijving voor DDR. Hoewel dit cijfer is teruggebracht tot 240.000 strijders is het echte aantal soldaten wellicht iets van 130.000, zonder rekening te houden met de recente integratie van het CNDP.

Beleid van de donoren

Op strategisch niveau is met de DDR- en SSR-processen getracht de band te verbreken tussen enerzijds de leden van de gemeenschap, de voormalige strijders en de gewapende facties en anderzijds de politieke, economische en ethnische belangen. Na de ondertekening van het *Global and Inclusive Agreement on the Transition* (GIAT, ondertekend in 2003)⁹⁷ hebben alle donoren gekozen voor steunverlening aan de veiligheidssector, waarvan wordt erkend dat deze in de oorlogsdynamieken een centrale rol speelt. Hierop volgde een breed spectrum aan acties rond de handel in kleine wapens, ontwapening en demobilisatie.

De financieringsmechanismen voor de veiligheids- en militaire organisaties zijn de laatste twee jaar verbeterd, hoewel de soldaten nog altijd onderbetaald worden en de fondsen voor de operationele kosten dikwijls te laat aankomen. De soldaten die onderaan in de hiërarchie staan hebben hun loon zien stijgen van ongeveer \$10 tot \$40. Het gaat daarbij om een contextuele sleutelfactor van conflictpreventie, in die zin dat de ongunstige levensomstandigheden van de FARDC en derhalve van de ongeregelde gewapende groepen het risico op crimineel gedrag (diefstal, plundering) in het algemeen verhoogt.

Vanwege het hoge risico dat deze activiteit met zich meebrengt en de mogelijkheid dat de fondsen verkeerd worden gebruikt of geassocieerd raken met mensenrechtenschendingen, aarzelen de donoren om grote financiële toezeggingen te doen en ambitieuze initiatieven op te starten. De omvang van de interventies wordt streng gereguleerd, met name daar waar internationale richtlijnen met betrekking tot overheidsontwikkelingshulp (ODA) donoren beletten ODA-fondsen voor veiligheidsdoelstellingen te gebruiken.

Steekproef en conflictversneller

De onderhavige evaluatie richt zich op financiële prikkels die van invloed zijn op de banden tussen gewapende partijen en de bevolkingen. Wij hebben geen tijd gehad voor een analyse van de politieke economie van deze processen (hoewel die erg interessant zou zijn), maar hebben in de bevestiging van de hypothesen gemerkt dat de gewapende partijen voornamelijk economische redenen hebben om daden van geweld te plegen.

Tien projecten⁹⁸ zijn bij wijze van steekproef onderzocht, waarvan er twee aan een diepgaande analyse zijn onderworpen (het nationale DDR-programma "PNDDR"; de administratieve hervorming van het leger - EUSEC), drie op een middelhoog niveau zijn onderzocht (de grenspolitie - "IOM"; DDR op gemeenschapsniveau - "COMREC" en plaatselijke ontwikkeling - UNDP; kindsoldaten - UNICEF) en vijf slechts op basis van documentatie zijn geanalyseerd (stabilisatiestrategie ISSSS - MONUC/UNDP; ingarnizoenlegging

⁹⁷ Clingendael (2010, p. 1), "Supporting SSR in the DRC: Between a Rock and a Hard Place"

⁹⁸ In deze lijst zijn enkel de donoren opgenomen die aan de onderhavige evaluatie deelnemen. Hier mag echter niet uit worden afgeleid dat zij de enigen zijn die aan de bestudeerde projecten hebben bijgedragen.

van de geïntegreerde brigades - Zuid-Afrikaans Leger; ondersteuning van de geïntegreerde brigades - UNDP; terugdringing van het aantal lichte wapens "GRIP"; follow-up van de CAPAC-resolutie van Goma (*Cellule d'appui politique en Afrique centrale*, Universiteit van Luik). Hoewel het buiten het tijds- en geografische kader van deze evaluatie valt, is er nog een elfde project aan toegevoegd vanwege de bijzondere strekking ervan (wapenbeheer bij de FARDC, MAG).⁹⁹

EUSEC is een voorbeeld van een initiatief dat gericht is op een volledige herstructurering en modernisering van de militaire administratie door middel van een verstrekkende hervorming van de administratieve en financiële procedures van het leger. Dankzij dit initiatief kan de tijdelijke uitbetaling van lonen worden gegarandeerd en het moreel van de troepen worden opgekrikt, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de bescherming van de bevolking tegen afpersingspraktijken, die vaak het gevolg zijn van het lage loon en de onregelmatige uitbetaling daarvan aan de soldaten.

De twee andere onderzochte projecten hebben te maken met demobilisatie op plaatselijk niveau en richten zich op de prevalentie van kleine wapens en op de rechten van het kind, terwijl ook steun wordt verleend aan de reïntegratie van voormalige strijders. Het gaat in hoofdzaak om het PNDDR, een DDR-initiatief van de regering in het verlengde van de verschillende vredesakkoorden, en overigens om de steunverlening aan de gemeenschapsmechanismen voor kindbescherming, onder de hoede van UNICEF.

Een ander initiatief dat gericht is op de reïntegratie van voormalige strijders (COMREC-UNDP) bestaat uit projecten waarbij een gezinsinkomen wordt gegenereerd. Het gaat daarbij om intensieve arbeidsprojecten (bouw van scholen en ziekenhuizen). De strategieën zijn gestoeld op actief overleg met de plaatselijke structuren.

Initiatieven ter verbetering van de levensomstandigheden van de families van militairen in Noord-Kivu dragen bij aan een aspect dat vaak onderschat wordt. Het Zuid-Afrikaanse leger heeft twee militaire integratiecentra gerenoveerd en uitgerust (Nyaleke en Rumangabo, Noord-Kivu). Het UNDP-programma verbetert dan weer de levensomstandigheden van de families van de leden van de geïntegreerde brigades. Dit soort initiatieven draagt bij aan een vermindering van het aantal gevallen van afpersing door militairen en biedt een antwoord op het argument dat in het leger voortdurend - en terecht - gebruikt wordt, namelijk dat de levensomstandigheden van het legerpersoneel onmenselijk zijn.

Het doel van MONUC is de FARDC beter uit te rusten zodat zij de gewapende groepen uit elkaar kunnen drijven. Het onderzochte UNSSSS/ISSSS-project vormt het veiligheidselement van de stabilisatiestrategie in Oost-Congo. Het bestaat uit verschillende aspecten: opleiding, management van de manschappen

⁹⁹ Zie deel 2 voor een meer gedetailleerde beschrijving van de bestudeerde projecten.

en planning voor de FARDC, afronding van het DDR-proces voor voormalige strijders die niet in aanmerking komen voor het PNDDR en zelfs militaire acties tegen de FDLR.

Op een even strategisch niveau bieden capaciteitsontwikkeling en regionale benaderingen, zoals in het GRIP-project, steun aan de ontwikkeling van nationale actieplannen rond kleine en lichte wapens in Burundi, de DRC en Rwanda. De hulp van de IOM aan de grenspolitie is eveneens bepalend, aangezien dit het enige project rond grenscontrole is (de regionale dimensie is een belangrijke conflictfactor) dat bovendien aandacht besteed aan het geïntegreerde regionale economische belang in het oostelijke deel van de DRC.

Verschillende interventies dragen bij tot vredesopbouw door de toegang tot wapens te beperken. Het MAG-project draait rond de opsporing, vernietiging en veilige opslag van de overtollige wapens van de FARDC en doet daarnaast aan capaciteitsontwikkeling bij de logistici van het leger om een veilig wapenbeheer te garanderen.

7.2 Coördinatie

Er zijn verschillende samenwerkingsstructuren opgezet waarbij in hoofdzaak internationale agentschappen en regeringsstructuren betrokken zijn om de interventiestrategieën beter af te stemmen op de prioriteiten van de regering. Een van deze coördinatiemechanismen is het nationale DDR-programma (PNDDR), de SSR-groep van MONUC en het UNSSSS/ISSSS. Deze structuren lagen aan de basis van diverse plannen die inmiddels geconsolideerd zijn in het kader van STAREC.

De DDR- en SSR-processen zijn in grote mate afhankelijk van buitenlandse steun, aangezien de Congolese staatsbegroting nauwelijks even groot is als de jaarlijkse operationele kosten van MONUC, d.w.z. ongeveer 1 miljard Amerikaanse dollar per jaar. In 2010 is in de staatsbegroting officieel slechts 195 miljoen toegewezen aan nationale defensie, waarbij het meeste geld bestemd was voor de uitbetaling van lonen en de aankoop van materiaal¹⁰⁰. De bijdrage van de DRC aan de tweede fase van het PNDDR (2,5 miljoen) is op het moment van de evaluatie nog niet bekendgemaakt.

De financiële middelen die worden besteed aan de projecten rond DDR/SSR die in de databank van onze evaluatie voorkomen bedragen in totaal 169,5 miljoen euro, een aanzienlijk bedrag vergeleken met de middelen van de Congolese staat, hetgeen het overleg met deze laatste wel eens zou kunnen bemoeilijken. Voor zover dit cijfer niet de bijdragen weerspiegelt van de donoren die aan de

¹⁰⁰ Bron: Uitvoering van de begroting 2010, Ministerie van Begroting, gelden gevoteerd door de regering voor 2010. http://www.ministredubudget.cd/esb2010/esb2010_trim2/administration.pdf

onderhavige evaluatie deelnemen kan bovendien verondersteld worden dat de werkelijke budgetten van deze programma's nog veel groter zijn.

De coördinatie van de DDR/SSR-interventies heeft in zekere mate geleden onder de uiteenlopende belangen en opvattingen van de donoren. Volgens mensen die in deze programma's werkzaam zijn was dit probleem met name duidelijk tijdens de vergaderingen voorafgaand aan het ontwerp van het PNDDR voor de financiering van het MDRP. Steun voor SRR is afkomstig van verschillende buitenlandse militaire actoren uit donorlanden en ontsnapt derhalve niet aan de invloed van strategieën rond internationale defensie.

Internationale strategieën zoals de ISSSS proberen voordeel te halen uit complementariteit. Deze plannen zijn echter eerder ontworpen dan de regeringsplannen (met name het STAREC) en vóór de goedkeuring van de desbetreffende nationale wetgeving¹⁰¹. Bijgevolg dienen de internationale agentschappen niet alleen hun strategieën aan te passen aan de nationale prioriteiten, maar ook opnieuw te bekijken of het proces wel geschikt is op nationaal niveau.

Sinds 2009 heeft de Congolese regering prioriteit gegeven aan bilaterale initiatieven rond SSR ten koste van multilaterale actiekaders. Deze keuze brengt gevaar voor versplintering met zich mee. Aangezien heel wat landen zich met militaire opleiding bezighouden, is er sprake van een proliferatie van militaire doctrines. Dit kan ernstige gevolgen hebben, zoals blijkt uit de manier waarop het conflict zich in de jaren 90 heeft ontwikkeld naar aanleiding van de versplintering van het leger.

Deze tendens, gepaard met de afwezigheid van wetgeving die het SSR-proces ondersteunt, vergt de creatie van alternatieve coördinatiestructuren door internationale actoren, om een soort coherentie te garanderen. Tot op heden is hiertoe echter nog niks ondernomen. Het Ministerie van Defensie werkt momenteel aan de voorbereiding van een strategisch document over de hervorming van het leger, dat een cruciaal referentiepunt zal vormen voor de donoren die zich met SSR willen gaan bezighouden.

Op gebied van DDR is de coördinatie tussen de belanghebbende partijen in de loop van de uitvoering van het programma verzwakt. Volgens bepaalde gesprekspartners en de projectdocumentatie zijn de DDR-actoren er niet in geslaagd over de verschillen tussen hun benaderingen heen te komen. Ondanks regelmatige ontmoetingen met hun respectieve partners heeft het gebrek aan gemeenschappelijk kader van de financieringsagentschappen en coördinatiestructuren (Wereldbank, PNDDR) tot tegenstrijdige benaderingen inzake resocialisatie geleid. Het gevolg waren misverstanden en een ongelijke

¹⁰¹ De Congolese regering heeft bijvoorbeeld pas onlangs (begin 2010) een voorstel ingediend voor een Witboek inzake hervorming van de veiligheidssector. Sinds de overgangperiode worden de initiatieven door geen enkele vorm van officieel en coherent regeringsbeleid ondersteund.

behandeling van de voormalige strijders en de gemeenschappen. Tevens is er tussen de organisaties concurrentie ontstaan die de doeltreffendheid en efficiëntie van het programma heeft geschaad.

7.3 Doeltreffendheid

Over het geheel genomen kan men zeggen dat de interventies op gebied van DDR erin geslaagd zijn een groot aantal strijders uit de gewapende groepen weg te halen (ongeveer 102.000 strijders zijn gedemobiliseerd door het PNDDR en 60.000 zijn gereïntegreerd in de FARDC). De reïntegratieprojecten zijn erg doeltreffend gebleken, met name voor de voormalige strijders die aan de verleiding hebben weerstaan om zich (opnieuw) te laten rekruteren door de milities. Anderzijds is het aantal kindsoldaten aanzienlijk gedaald (meer dan 36.000 kinderen hebben geprofiteerd van het Kind-DDR-programma van UNICEF en kindsoldaten zijn nu nagenoeg verboden in de gelederen van de FARDC), hoewel er soms toch nog kinderen gerekruteerd worden.

In 2007 waren er desondanks nog 40.000 strijders die op DDR wachtten. Als men dit cijfer vergelijkt met de oorspronkelijke schatting van 240.000 te demobiliseren strijders, dan lijkt het dat met bijna 80.000 soldaten geen rekening is gehouden. De meest voor de hand liggende verklaring is dat er wellicht verkeerde schattingen zijn gemaakt dan wel valse verklaringen zijn afgelegd omtrent het aantal gewapende groepen. Deze veronderstelling is gebaseerd op ervaringen met Zuid-Kivu. Groepen die aan het Amani-proces deelnamen meldden daar nog 29.364 andere soldaten, waarvan er zich slechts 5.044 bij de *brassagecentra* (integratiecentra) hebben gemeld. 1.206 hiervan zijn gereïntegreerd in het leger terwijl 1.396 anderen werden gedemobiliseerd.

Het DDR-proces was een reactie op een noodsituatie en is relatief snel opgestart, ondanks grote vertragingen tussen de ontwapening-demobilisatie en de reïntegratiefases van de DDR. Na de startfase vanuit het UNDP heeft het opstellen van het PNDDR nog ongeveer 4 maanden in beslag genomen.

De eerste maatregelen voor hervorming van het leger en de politie (SSR) hebben tot een verbetering geleid van basiscapaciteiten voor militaire bescherming en grensverdediging. Hulpverlening op gebied van infrastructuur heeft bijgedragen tot de renovatie van legerkampen en opleidingscentra en tot de aankoop van vervoermiddelen, met name voor de politie.

In het PNDDR is weinig of geen aandacht besteed aan de behoeften van de gastgemeenschappen. Tijdens de eerste fase (CONADER) van het DDR-proces is bijna geen rekening gehouden met de specifieke groepen die niet aan de strakke criteria voldeden om in aanmerking te komen (vrouwelijke leden van de gewapende groepen, kindsoldaten, ongewapende strijders enz). In heel wat gevallen hebben sterke gevoelens van argwaan en afgunst bij de gemeenschappen een succesvolle reïntegratie en versterking van de sociale banden in de weg gestaan. Het DDR-project had doeltreffender kunnen zijn

indien bij de ontwikkeling van het programma meer rekening was gehouden met de zorgen van de gemeenschappen en er een planning op langere termijn was gemaakt.

7.4 Efficiëntie

Kleine ontwerpfouten hebben de efficiëntie van de onderzochte projecten verlaagd. Gezien de uitgestrektheid van het land en het gebrek aan infrastructuur zijn zwakke punten onvermijdelijk. Met deze beperkingen is bij de voorbereidende werkzaamheden niet altijd genoeg rekening gehouden. Dit leidt vaak tot vertraging in de uitvoering van de activiteiten (transportproblemen en moeilijke bereikbaarheid). De overdracht van de fondsen is moeilijk gebleken en bepaalde oplossingen die men voor ogen had bleken uiteindelijk slecht aangepast te zijn aan de context.

Er was bijvoorbeeld voorzien dat het PNDDR betalingen aan voormalige strijders zou verrichten via mobiele telefonie in een gebied waar nauwelijks ontvangst is en de begunstigden niet altijd over mobiele telefoons beschikken. Zoals eerder gemeld was er ook een gebrek aan betrouwbare referentiecijfers, met name ten gevolge van het feit dat de verklaringen over het aantal militieën door hun leiders vaak overdreven werden om enig financieel voordeel uit het DDR-proces te halen.

Wat DDR betreft, en met name in het kader van het PNDDR, is de benadering op voormalige strijders gericht. Dit kan deels worden toegeschreven aan het feit dat het PNDDR een reactie op een noodsituatie was. Het programma was gebaseerd op een logica van hulpverlening aan voormalige strijders in ruil voor hun wapens (waarvan de inlevering bepaalde of iemand al dan niet voor hulp in aanmerking kwam). Het inleveren van een wapen was niet evident voor hen die niet over een eigen wapen beschikten of die verantwoordelijk waren voor logistieke ondersteuning of geheime inlichtingen. Een groot aantal mensen heeft zichzelf vrijwillig gedemobiliseerd en is in de gemeenschappen gereïntegreerd zonder tussenkomst van de formele kanalen. De controle, harmonisatie en centralisatie van de ontwapening hebben daaronder geleden.

Met betrekking tot het doeltreffende gebruik van de fondsen is in de onderzochte begrotingen een relatief evenwicht zichtbaar tussen de algemene administratiekosten en de kosten van specifieke activiteiten. Transport en logistiek (bijvoorbeeld luchtbruggen en voertuigen) hebben grote bedragen opgeslorpt, hetgeen te maken heeft met de slechte staat van de infrastructuur in Congo. Dit geldt met name voor het PNDDR-programma, aangezien de Wereldbank geen budget had voorzien voor de transportkosten in verband met de repatriëring van voormalige strijders naar hun streek van oorsprong. Men heeft de budgetten dan ook moeten aanpassen en het deel van de fondsen dat voor reïntegratie was bestemd in verhouding moeten verminderen.

Vanwege de snel veranderende omstandigheden heeft men het tijdschema van de meeste projecten moeten verlengen, waardoor vaak extra fondsen nodig waren.

Een groot deel van de DDR-financiering is naar de verbetering van materiële infrastructuur (kazernes, transport, communicatie, voeding) gegaan, die werd misbruikt of verwaarloosd. Door de plunderingen in Rumangabo (Noord-Kivu) zijn talrijke installaties verloren gegaan die waren geleverd door een van de projecten die in het kader van deze evaluatie zijn onderzocht.

De inschakeling van buitenlandse militaire deskundigen in het kader van DDR en SSR is gunstig gebleken voor het proces (bijvoorbeeld voor het EUSEC, het Zuid-Afrikaanse leger), met name voor de opstelling en controle van procedures. De missies zijn echter van te korte duur (gewoonlijk vier maanden tot een jaar), hetgeen het vertrouwen van de betrokken organisaties schaadt. Dat vertrouwen en kennis van het terrein zijn nochtans essentiële factoren voor de verspreiding van informatie, die nodig is voor een weldoordacht gebruik van de middelen.

7.5 Impact

Relevantie van de invloed op de conflictversneller

Door de begunstigden meer kansen te geven om een inkomen te verwerven en de overmakingen te formaliseren hebben de hulpacties tot betere levensomstandigheden voor de gewapende partijen geleid en het belang bij criminele transacties tussen gewapende groepen en bevolkingen verminderd. Alle geëvalueerde interventies kunnen dan ook als hoogst relevant worden beschouwd.

Wij zullen hieronder de sterke punten van deze interventies bespreken, alsook enkele relatief zwakke punten. Allereerst dient te worden opgemerkt dat het inkomen dat de begunstigden door middel van de programma's kunnen verwerven beperkt blijft om te garanderen dat zij wel degelijk ophouden met hun roofactiviteiten. Dit klemt temeer nu de veiligheid nog niet is gegarandeerd en de kwestie van de onderliggende invloed uit de politieke wereld en die van de controle over de rijkdommen niet is aangepakt. De interventies rond DDR en SSR zouden daarvoor deel moeten uitmaken van ruimere ontwikkelingsacties, hetgeen nog niet het geval is.

De doelgroep zelf valt zonder sterke politieke wil ook moeilijk te omkaderen. Een groot deel van de gerekruteerde militieleden waren al kwetsbare leden binnen de gemeenschap voordat het conflict losbarstte. Zij beschikten vaak niet over sociaal-economische middelen en waren na de demobilisatie nauwelijks in staat om een inkomen te verdienen. De fondsen die aan de voormalige strijders zijn toegekend zijn minimaal (een vast bedrag van \$100 plus maandelijkse betalingen van \$25 gespreid over 12 maanden, naast activiteiten waarmee zij een inkomen van \$150 tot \$250 kunnen verwerven).

Logistieke hulpverlening aan het Congolese leger (met name de renovatie van legerkampen) garandeert wellicht een verbetering van de levensomstandigheden van de geüniformeerde troepen op lange termijn. Verhoging van de soldij van militairen vormt een verbeteringsfactor, aangezien het om een structurele invloed gaat die de verwachtingen van de manschappen verandert, zelfs nu deze verhoging nog niet het niveau heeft bereikt waarop de begunstigden een normale levenskwaliteit kan worden gegarandeerd (vergeleken met de huidige omstandigheden).

Andere projecten betreffen de grenspolitie (IOM), overeenkomstig het presidentieel besluit van 2007, dat gericht is op een versterking van de regeringsstrategie op gebied van grondstoffensmokkel over de grenzen heen. De brigade zou ook bijdragen tot een betere belastingheffing door de staat.

Hoewel een groot aantal projecten gericht is op technische ondersteuning en capaciteitsontwikkeling voor het leger lijken ook de projecten rond de politie in het oosten van de DRC bijzonder goed gefinancierd te worden, hoewel zij zich voornamelijk op materiële goederen richten. Deze tendens is met name opvallend in de aankoop van een groot aantal nieuwe voertuigen, kantoorgebouwen en opleidingscentra van een kwaliteit die bij de FARDC tot dan toe onbekend was.

Een mogelijke verklaring is dat de donoren zich op niet-militaire partijen van de veiligheidssector (de politie) richten op basis van de westerse opvatting dat de politie de belangrijkste veiligheidshandhaver is. In werkelijkheid is het in de DRC echter het leger dat op het terrein de meeste macht heeft terwijl de militaire projecten ondergefinancierd zijn.

Omvang van de invloed op de conflictversneller

Uit de gesprekken met de begunstigden op het terrein en met personeelsleden van de uitvoerende organisaties komen kritische aspecten naar voren met betrekking tot het bereik van alle bevolkingen die getroffen worden door de versneller bestaande uit de economische activiteiten van de veiligheidsorganisaties. Zoals hieronder duidelijk zal worden, worden sommige groepen goed bereikt terwijl andere aan de invloedssfeer van de projecten ontsnappen.

Bij de analyse van de plaatselijke conflictversnellers is geen rekening gehouden met bepaalde sleutelgroepen, waardoor een deel van de doelbevolking van de programma's niet wordt bereikt. Bij verscheidene SSR-projecten die op de FARDC gericht zijn is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de familieleden van de soldaten. Deze mensen leven vaak in extreme armoede en krijgen weinig of geen hulp, precies omdat zij over één kam geschoren worden met de militairen en derhalve door veel donoren als "verboden terrein" worden beschouwd. Deze hopeloze toestand wordt vaak aangehaald als verklaring voor roofpraktijken in en rond de legerkampen.

De SSR-projecten hebben voorrang gegeven aan de geïntegreerde brigades in het oosten van het land vanwege het enorme aantal voormalige strijders dat zich in die brigades bevindt. Hoewel dit in het licht van de vrees voor imminente bedreigingen van de veiligheid (die ernstiger worden beschouwd in de gelederen van de bataljons die uit voormalige strijders bestaan) te begrijpen valt, is de impact op de hervorming van de niet-geïntegreerde bataljons en brigades veel kleiner geweest. Dit valt met name toe te schrijven aan het feit dat de regering tot op heden geen enkele strategie voor algemene hervorming heeft ontwikkeld. Deze gevechtseenheden vormen dan ook een constante bedreiging voor de stabiliteit in de provincies.

Bovendien hebben zowel de DDR- als de SSR-projecten zich voornamelijk geconcentreerd op de laagst geplaatste militieleden en militairen. Hoewel dit hoofdzakelijk te wijten valt aan de afwezigheid van een duidelijke opdracht van de Congolese regering om op het niveau van de militaire hiërarchie te werken, betekent het ook dat alle behaalde resultaten (capaciteitsontwikkeling, gedragswijziging) in de hoogste gelederen van de defensie- en veiligheidstroepen niet noodzakelijk zichtbaar zijn.

Wat de hervorming van de legeradministratie betreft zijn de financieringsmechanismen versterkt om uitbetaling van de lonen te garanderen. De redenen voor de wanbetaling zijn echter slechts marginaal aangepakt.

Ten slotte houden de resocialisatieprogramma's onvoldoende rekening met de risico's die gepaard gaan met de terugkeer van de voormalige strijders naar hun gemeenschap van oorsprong. Zo negeren zij vaak de problemen rond de noodzakelijke mentaliteitswijziging en rond het proces van verzoening met de gemeenschap of bieden zij geld aan voor de resocialisatie van de mensen zonder dat die op langere termijn vooruitzicht op werk hebben. Wanneer aan deze onderliggende motiveringen en belangen onvoldoende aandacht wordt geschonken, kan dit schadelijk zijn voor de reikwijdte van de technische bijstand.

Duur van de invloed op de conflictversneller

De DDR- en SSR-interventies vinden plaats in het kader van de akkoorden van Sun City en latere verdragen. Over het algemeen zijn deze projecten tot 2007 met grote vertraging uitgevoerd, zonder dat dit echter ernstige gevolgen heeft gehad voor het land. De hervatting van militaire operaties tegen de opstandelingen (met name het Rwandese FLDR), zoals Umoja Wetu, Kimya II, en Amani Leo, heeft echter voor nieuwe, grote obstakels gezorgd.

Deze operaties hebben een dubbel effect gehad op de DDR- en SSR-processen. In sommige gebieden zijn de activiteiten geschorst en heeft de hernieuwde inzet van de strijdkrachten tot een versnelling van (her)rekrutering geleid, terwijl het DDR-proces vertraging opliep. De commandostructuur van het CNDP is op veel plaatsen onaangetast gebleven.

Dit betekent niet noodzakelijk dat de DDR/SSR-interventies te vroeg zijn opgestart, maar toont wel aan dat zij bepaalde risico's verkeerd hebben ingeschat. De planning en uitvoering van deze programma's laten niet genoeg ruimte voor flexibiliteit en planning van noodmaatregelen.

De volgordebepaling en fasering zijn onvoldoende afgestemd op het ritme van de plaatselijke omstandigheden. De aanhoudende onveiligheid, de vredesconferenties van 2008, de snelle integratie van het CNDP en de militaire operaties tegen de FDLR hebben ervoor gezorgd dat het leger telkens opnieuw moest worden ingezet, hetgeen de stabiliteit van de FARDC niet ten goede is gekomen. Dit heeft negatieve gevolgen gehad voor de SSR-projecten rond opleiding en administratieve hervorming.

De sequentiële financiering (akkoord, gevolgd door DDR en daarna SSR) zoals die in de DRC wordt toegepast is feitelijk een problematisch concept. Bij de internationale financieringen die aansluitend op de akkoorden van Sun City (2003) zijn verschaft is voorrang gegeven aan het DDR-proces. De daarop volgende jaren is het aantal fondsen voor DDR gedaald, terwijl meer geld werd vrijgemaakt voor SSR. Dit is in overeenstemming met het standpunt van de Congolese regering dat het DDR-proces is afgerond. Het probleem met deze sequentiële aanpak is dat het niet mogelijk is geweest het DDR-proces en het SSR-proces vanaf het begin met elkaar in verband te brengen voor een betere afstemming op de plaatselijke omstandigheden.

7.6 Conclusie

In het oosten van de DRC zijn de DDR- en SSR-processen in een zeer moeilijke context uitgevoerd die gekenmerkt wordt door een vaak versplinterd vredesproces, aanhoudende onveiligheid, politieke inmenging en een zwakke capaciteit bij de regering om ten volle aan het proces deel te nemen. Ten gevolge van deze snel veranderende omgeving heeft de uitvoering grote vertragingen opgelopen. Bovendien zijn de projecten nogal statisch gebleken en garanderen zij onvoldoende flexibiliteit en noodplanning voor de gegeven omstandigheden.

En toch zijn de in het kader van deze evaluatie onderzochte projecten relevant voor zover zij een aantal structurele factoren hebben aangepakt. Tot deze factoren behoren onder andere de hoge graad van militarisering in het oosten van de DRC (aangepakt door middel van demobilisatie, een hogere doeltreffendheid van de FARDC en de uitroeiing van buitenlandse gewapende groepen), het aantal lichte en kleine wapens dat in omloop is (aangepakt door middel van ontwapening, opslag en beheer van de opgeslagen lichte wapens en politiek gelobby) en de slechte werking van de FARDC (aangepakt door middel van steun inzake infrastructuur en de administratieve hervorming in verband met de uitbetaling van de lonen).

De projecten waren echter geconcentreerd op technische interventies (uitbouw van infrastructuur, voorziening van kits voor inkomensgeneratie enz.) terwijl de capaciteitsontwikkeling beperkt is gebleven tot procedurele zaken (opslagbeheer, naleving van administratieve reglementen enz.). Indirecte conflictversnellers die verband houden met economische, etnische, militaire en politieke belangen zijn door de projecten slechts oppervlakkig behandeld.

De meeste projecten die in deze evaluatie worden besproken- en met name die op gebied van DDR - hebben zich beperkt tot kortetermijnacties, waarbij voorrang is gegeven aan werkwijzen die aan "technische" eisen voldeden. Zij zijn er niet in geslaagd een geïntegreerde en globale benadering voor vredesopbouw te ontwikkelen - om de overgang te maken van vredesakkoord naar rechtsstaat. Er was onvoldoende communicatie tussen de verschillende technische en politieke afdelingen. Doelstellingen zijn opgesteld in het kader van een politiek proces dat een verandering op lange termijn nastreefde door middel van een duurzame resocialisatie van voormalige strijders en een betere werking van de veiligheidstroepen. De diplomatieke diensten en veiligheidsdiensten die het programmaontwerp geleid hebben werden niet bij de hulpprogrammering betrokken, waardoor een gebrek aan samenhang is ontstaan.

De DDR-programma's doen gewoonlijk een beroep op een lange keten onderaannemers, waaronder internationale agentschappen en NGO's. Deze wijze van beheer en uitvoer kan deels worden verklaard door de noodzaak om te voldoen aan de door de donoren en internationale organisaties gestelde criteria (de plaatselijke NGO's zijn niet groot genoeg en beschikken over onvoldoende middelen en deskundigheid). Deze manier van werken gaat echter ten nadele van de efficiëntie, aangezien aan het gecentraliseerde beheer en de bepaling van prioriteiten slechts in kleine mate wordt bijgedragen door de plaatselijke partners en gemeenschapsorganisaties (naargelang de programma's). De plaatselijke partners zijn de laatste schakel in de keten; zij hebben nauwelijks medezeggenschap en hun rol is beperkt tot het uitvoeren van de programma's. Een uitzondering hierop is het COMREC-programma, dat gestoeld is op breed overleg met de gemeenschappen en deelnamestructuren binnen de gemeenschap.

De meeste DDR- en SSR-interventies in de DRC worden bovendien ontworpen en uitgevoerd als noodinterventies, waarbij derhalve geen langetermijnplanning wordt opgesteld en niet op duurzaamheid wordt gemikt.¹⁰² Dit valt in grote mate toe te schrijven aan de financieringsvormen, maar kan nadelig zijn voor een proces waarvoor een breder perspectief vereist is.

Er zijn spanningen ontstaan tussen enerzijds de financieringsvormen en werkwijzen op korte termijn en anderzijds de strategieën die de belanghebbenden op plaatselijk niveau hebben uitgewerkt en die worden genegeerd door de internationale agentschappen. Als men daar de plaatselijke vernellers nog aan toevoegt die aan de basis liggen van de constante

¹⁰² Voorbeeld: interviews met het PNDDR, COMREC.

"remobilisatie" en het machtsmisbruik van de veiligheidsinstanties in Congo, dan dienen de doorgaans positieve commentaren over de uitvoering van deze programma's te worden gerelativeerd.

8. MIJNBOUW

8.1 Thema, beleid van de donoren, conflictversneller

Thema

De hoeveelheden minerale rijkdommen en olie die in de DRC onvoldoende ontgonnen worden behoren tot de grootste ter wereld, terwijl slechts weinig maatschappijen erin investeren. De belangrijkste reden hiervoor is wat men in de olie-industrie het "niet-technische risico" noemt: conflicten en bestuur. Veel ondernemingen onderzoeken hoe zij zich het beste kunnen positioneren in de DRC, maar slechts weinigen doen het effectief.

Tot 2007-2008 waren de interventies van de donoren in de mijnbouwsector terughoudend. Het is eigenlijk verbazingwekkend dat zij slechts laat aandacht aan dit gebied zijn gaan schenken. Er zijn herhaaldelijk oproepen gedaan om sancties af te kondigen tegen actoren die zich met de ontginning en verhandeling van natuurlijke rijkdommen bezighielden en men heeft op een gegeven moment zelfs een embargo op zogenaamde conflictmineralen geëist. Deze oproepen hebben tot op heden slechts op bescheiden politieke steun kunnen rekenen en er zijn geen noemenswaardige middelen voor vrijgemaakt door de donoren die zich beroepen op de zeer slechte reputatie van deze sector.

Pas onlangs, bijna tien jaar na de eerste oproepen tot een embargo, zijn de eerste initiatieven ondernomen. In de databank zijn verschillende projecten opgenomen. Deze betrokkenheid was echter niet zonder ambivalentie. In juli 2010 keurde het Amerikaanse parlement de zogenaamde *Wall Street Reform and Consumer Protection Act* goed, waarin een artikel over conflictmineralen staat opgenomen¹⁰³. Ondanks de goede bedoelingen heeft deze wet de legale mijnbouw in Congo een slechte naam gegeven, waardoor internationale samenwerking in deze sector tot op heden moeilijk blijft.

Beleid van de donoren

Volgens de veranderingstheorie die door de meeste gesprekspartners in deze specifieke sector wordt aangehangen zal een verbetering van het bestuur in de mijnbouwsector aan de illegale groepen de voordelen ontnemen die zij nu uit het ontbreken van een rechtsstaat trekken.

¹⁰³ Deze wet is voornamelijk gericht op economische en financiële maatregelen om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de financiële crisis, maar bevat eveneens informatie over "mijnbouwactiviteiten die de conflicten in of dichtbij de Democratische Republiek Congo aanwakkeren" (onze vertaling). Volgens de wet is de *Security and Exchange Commission* belast met regelgeving omtrent conflictmineralen (de zogenaamde "bloeddiamanten" bijvoorbeeld) en dient deze commissie na te gaan of de mineralen afkomstig uit of uit de buurt van de Democratische Republiek Congo ten voordele van de gewapende groepen in de regio strekken.

Hoewel het niet expliciet wordt aangegeven bestaan er veranderingstheorieën voor de meeste van de projecten¹⁰⁴. We zullen die in drie punten samenvatten: economische actie, weigering om de oorlog aan te wakkeren (door middel van rijkdommen) en gezonde relaties en verhoudingen¹⁰⁵. Alle drie deze veranderingstheorieën vatten verandering op als een verbetering van de sociaal-economische omstandigheden van de burgers dankzij een beter beheer van de natuurlijke rijkdommen.

Er vallen bij de donoren drie grote benaderingen te onderscheiden:

- De eerste benadering is gericht op **verbetering van regionale samenwerking**. Aangezien de economische omstandigheden in het grootste deel van het oosten van de DRC worden bepaald door de regionale dynamiek, is de illegale sector van de ambachtelijke handel in mineralen in grote mate gericht op de markten van Oost-Afrika¹⁰⁶, en de buurlanden hebben aanzienlijke belangen in deze sector. Bij enkele initiatieven is getracht deze regionale dimensie aan te pakken. Sommige van deze instellingen kunnen geacht worden een louter economisch doel te hebben, zoals de *Communauté des Pays de l'Afrique de l'Est* (Gemeenschap van Oost-Afrikaanse Landen) of COMESA. Andere hebben een meer politiek mandaat en streven naar bevordering van vrede en veiligheid door middel van betere regionale samenwerking. Een voorbeeld van dit laatste is de *Conférence internationale de la Région des Grands Lacs* (Internationale Conferentie van het gebied van de Grote Meren, CIRGL), die ten doel heeft vrede, veiligheid en ontwikkeling in het gebied te bevorderen. In oktober 2006 heeft de CIRGL een "regionaal initiatief tegen de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen" opgestart, dat gericht is op versterking van de regionale capaciteit voor meer transparantie in de regionale handel in natuurlijke rijkdommen (de verschillende elementen van dit initiatief worden verderop in dit verslag besproken).
- De tweede benadering bestaat uit het **bevorderen van transparantie door het invoeren van traceerbaarheids- en certificeringsmechanismen**. De meeste van deze mechanismen zijn een rechtstreekse reactie op de verhoogde druk van de pleidooien die enkele NGO's sinds 2008 houden tegen de illegale ontginning van mineralen in Oost-Congo. De donoren hebben in overleg met de actoren in de mijnbouwindustrie verschillende *pilot* traceringsmechanismen opgestart om voor meer transparantie te zorgen over de oorsprong van mineralen en de toestand van de gewapende groepen in de mijnbouwgebieden. Voorbeelden van deze acties zijn de zogenaamde *Centres de Négoce*, die onder de gezamenlijke leiding van het Congolese Ministerie van Mijnbouw en MONUC staan, en een deel van het plan voor wederopbouw en stabilisatie van de DRC

¹⁰⁴ In de evaluatie zijn deze theorieën in één enkele zin weergegeven als veranderingstheorieën die tijdens de interviewfase zijn getest. De resultaten hiervan staan beschreven in de bijlagen bij elk project.

¹⁰⁵ Zie de richtlijnen van het OESO/COH – Gebruikelijke veranderingstheorieën.

¹⁰⁶ Uitgestrekte ertslagen in Noord-Kivu, Zuid-Kivu, Oost-Congo, Noord-Katanga en Maniema lopen verder in Rwanda, Burundi, Oeganda en Tanzania of worden daar verhandeld.

(STAREC), het regionale certificeringsmechanisme van de CIRGL. Daarnaast zijn er het zogenaamde *Global e-Sustainability Initiative* en het sectorale initiatief rond verplicht toezicht met de naam ITRI (een afkorting die tegenwoordig als naam wordt gebruikt maar oorspronkelijk het acroniem is van *International Tin Research Institute*), met *pilot* projecten in twee provincies van Kivu. Het BGR-instituut (Duitsland) heeft in het Kivu-gebied een initiatief rond certificering van officieel erkende handelsketens opgestart dat geleidelijk aan ten uitvoer wordt gebracht. Ten slotte onderzoekt ook de OESO op dit moment de mogelijkheid om een actie rond verplicht toezicht in de mijnbouwsector op te zetten ("Richtlijnen inzake verplicht toezicht op het beheer van de bevoorradingsketens voor ertsen afkomstig uit hoogrisicogebieden en gebieden die getroffen zijn door de conflicten").

- Een derde benadering is gericht op **bestuur, sociale verantwoordelijkheid en de rol van de private sector**. Deze benadering bestaat eveneens uit initiatieven die gericht zijn op een versterking van de voordelen van sociale investeringen op lange termijn. Voorbeelden zijn het Initiatief voor Transparantie in de Winningsindustrie (ITW) en het onderzoek van mijnbouwcontracten. Een ander initiatief is *Promines*, een nationaal programma dat gezamenlijk gefinancierd wordt door de Wereldbank en DfID en tot doel heeft de beheerscapaciteiten van de Congolese regering in de mijnbouwsector te verbeteren.

Ondanks al deze inspanningen zijn de fundamentele versnellers voor de mijnbouwsector, alsook de complexiteit van de sector zelf en de invloed en interactie tussen deze sector en de conflictsomgeving in Oost-Congo onvoldoende geanalyseerd, ook door de meeste donoren of lobby organisaties, zoals wij verderop en tevens in hoofdstuk 10 van deel 2 zullen aantonen. De benaming "conflictmineralen" dient kritischer bekeken te worden.

Op het gebied van analyse bestaan er nog vier hiaten en verschillende aspecten zijn vooralsnog onbegrepen:

- Het globale verschil tussen de oorlogseconomie, die in handen van de gewapende groepen en de FARDC is, en de zogenaamde "alternatieve" economieën of kapitaalarme informele economieën, waar men actoren zoals handelaars, veiligheidstroepen, staatsambtenaren en plaatselijke bevolkingen terugvindt.
- De verschillende etappes van de handelsketen, waarbij de gewapende groepen en de FARDC in verschillende mate betrokken zijn.
- De dubbelzinnige machts- en bestuursstructuren bij de mijnen en de bijzondere situatie van de ambachtelijke mijnbouwers (*creuseurs*) en handelaars.
- De grensoverschrijdende handelsdynamiek en de verschillende actoren die betrokken zijn bij internationale transacties zouden meer diepgaand moeten worden geanalyseerd.

Versneller en steekproef

De versneller die men hier terugvindt is het ontstaan van officieuze structuren voor de exploitatie van de rijkdommen, met name het beheer van de mijnen door smokkelaars, gewapende groepen en criminele netwerken.

Zes projecten zijn uitgekozen voor evaluatie (er waren er nauwelijks méér in uitvoering). Reeds vroeg in onze evaluatie zijn wij tot een belangrijke vaststelling gekomen, waarop de themaformulering is gebaseerd: wanneer men acties onderzoekt rond natuurlijke rijkdommen, een erkende conflictversneller, dan is de portefeuille praktisch leeg. Vóór 2008-2009¹⁰⁷ was zelfs geen enkele van de donoren die aan deze evaluatie deelnemen bij enige interventie in Oost-Congo betrokken.

Het is mogelijk dat de veiligheidsrisico's in verband met de mijnbouwsector in Oost-Congo indertijd te ernstig waren, met name vanwege het open conflict en de gewelddadigheden¹⁰⁸. De analyse van de mijnbouwcontracten, deels ondersteund door het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken en uitgevoerd door het Carter Center, is een goed voorbeeld van deze verre band met de hoofdoorzaak van conflict.

Helaas hebben de resultaten van een onderzoek naar de mijnbouwcontracten dat in 2007 door de regering gelanceerd is tot weinig nieuwe mogelijkheden geleid. Halverwege raakte het onderzoeksproces geblokkeerd, waardoor het vertrouwen in de mijnbouwsector een deuk opliep en de beschikbare financieringen uit het buitenland voor grote mijnbouwprojecten in dezelfde mate terugliepen. Bovendien zijn de weinige kansen die zich aan de investeerders voordeden ten gevolge van de economische crisis in de hele wereld verdwenen, terwijl de beperkte financieringsmiddelen voor andere doelen werden ingezet.

Doordat er minder grootschalige mijnbouwactiviteiten plaatsvinden dan in de provincie Katanga is Oost-Congo iets minder getroffen door het onderzoeksproces inzake mijnbouw. Toch heeft de onzekerheid van het proces het vertrouwen van de grote aanwezige mijnbouwondernemingen¹⁰⁹ enigszins geschaad, met als gevolg dat exploratieplannen zijn teruggeschroefd of eenvoudigweg zijn opgeschort.

Twee hoofdproblemen verklaren de afwezigheid van mijnbouwprojecten in Oost-Congo:

¹⁰⁷ Er was geen interventie van de donoren die aan deze evaluatie deelnemen. Opgemerkt dient te worden dat USAID sinds 2007-2009 steun verleent aan inspanningen op het gebied van ambachtelijke mijnbouw en het engagement van de belanghebbende partijen door middel van de *Global Development Alliance* (GDA), in samenwerking met Anglo Gold Ashanti en Pact. Inc. Dit initiatief vond plaats in het Ituri-district.

¹⁰⁸ Deze redenering is in het kader van de evaluatie-interviews verscheidene keren naar voren gebracht.

¹⁰⁹ AngloGold Ashanti; Mwana Africa; Moto Mines, dat vervolgens is teruggekocht door Randgold en AngloGold Ashanti; en Banro

- Eerst en vooral de aanhoudende onzekerheid ten gevolge van het onderzoeksproces inzake de contracten en de mogelijke terugtrekking van MONUC uit de oostelijke provincies en de Kivu-regio's. Pas nadat er opnieuw met succes was onderhandeld over de contracten voor de in Oost-Congo werkzame maatschappijen is er een hervatting geweest van mijnbouwontwikkelingsplannen en hebben sommige investeerders, zoals Banro in Zuid-Kivu, meer geld in de mijnen gepompt¹¹⁰.
- In de tweede plaats is er het feit dat de donoren volgend op het akkoord van Sun City in april 2002 en vervolgens de verkiezingen in 2006 hun inspanningen voornamelijk hebben gericht op veiligheid en stabiliteit, alsook op de begeleiding van de overgang naar democratische instellingen¹¹¹. Pas na deze twee kritische periodes is men meer aandacht gaan besteden aan natuurlijke rijkdommen. Deze evolutie wordt weerspiegeld in de strategieën van verschillende donoren tijdens de periode van deze evaluatie.

Enkele andere redenen die worden genoemd zijn de ontoegankelijkheid van de mijnbouwgebieden (in verband met onveiligheid en infrastructuur) en de politieke gevoeligheid rond ambachtelijke mijnbouw, gezien het verband tussen ambachtelijke mijnbouw en de activiteiten van de gewapende groepen tijdens de oorlog. Ook moet het gebrek aan deskundigheid inzake deze sector worden vermeld, zowel bij de NGO's als bij de studiebureaus en internationale organisaties.

Deze risico's zijn sinds 2008 in Oost-Congo niet noemenswaardig verminderd. Zoals uit de conflictanalyse blijkt, zijn de meeste conflictoorzaken nog steeds niet opgelost en neemt de onveiligheid juist toe. De recente wijziging van het MONUC-mandaat, die tot het ontstaan van MONUSCO heeft geleid, en het vooruitzicht op een vermindering van het aantal vreedstroepen in het oosten van het land hebben tot toenemende bezorgdheid bij de grote mijnbouwondernemingen geleid¹¹².

De nadruk op het criterium van traceerbaarheid is gebaseerd op een beperkte veiligheidsanalyse, waarbij geen rekening wordt gehouden met gemeenschapsveiligheid, mensenrechten en de economische achteruitgang van de mijnbouwsector. Deze laatste aspecten zijn van essentieel belang voor het algemene proces van vredesopbouw in Oost-Congo. Pas heel recent heeft men in het OESO-project rond verplicht toezicht, in partnerschap met de CIRGL, getracht de definitie van veiligheid te veranderen van "afwezigheid van gewapende groepen" in "gedrag van de militairen" in de mijnen. Als dit

¹¹⁰ Gesprek te Bukavu, 22 mei 2010.

¹¹¹ Deze redenering is in het kader van de evaluatie-interviews verscheidene keren naar voren gebracht.

¹¹² Bloomberg Press. *Congo Mining Security May Be Harmed by UN Pull-Out*. 14 mei 2010.

<http://www.businessweek.com/news/2010-05-14/congo-mining-security-may-be-harmed-by-un-pull-out-update2-.html>

onderscheid de bovenhand haalt, dan kan het programma voor vredesopbouw worden uitgebreid en zich niet langer enkel met militaire aspecten gaan bezighouden, maar ook met de veiligheid van de gemeenschap.

8.2 Coördinatie

Het is duidelijk dat het beleid van de donoren met betrekking tot het beheer van de natuurlijke rijkdommen in de DRC steeds coherenter wordt, met name in de mijnbouwsector. Hoewel de analyses van de donoren zich sinds 2003 altijd op de natuurlijke rijkdommen en hun potentiële rol als drijvende kracht achter het conflict hebben gericht, is deze analyse pas in 2005 een beleidsprioriteit gaan worden.

Deze evolutie kan worden teruggevonden in de strategieën van de donoren. Tegen het einde van 2008 heeft Duitsland zijn bilateraal engagement met de DRC herzien en zijn de rijkdommen een van de drie pilaren hiervan geworden. Sinds 2005 geeft het DfID prioriteit aan de natuurlijke rijkdommen en in aansluiting daarop is het programma *Trading for Peace* opgestart. Opgemerkt dient te worden dat het DfID sinds 2006 in Katanga ook de mogelijkheid heeft onderzocht voor steunverlening aan verantwoordelijke sociale ontwikkeling, samen met grote mijnbouwondernemingen, de provinciale regering en USAID. Sindsdien heeft het DfID zijn politieke positionering in de mijnbouwsector versterkt met een grote investering in het vooruitzicht via de Wereldbank.

Soortgelijke en aanvullende inspanningen vindt men terug bij andere donoren in de Kivu-regio's en in Ituri. De Europese Commissie is momenteel bezig met de uitwerking van *pilot* projecten voor de ambachtelijke sector, waarvoor zij samenwerkt met het Ministerie van Mijnen; de speciale vertegenwoordiger voor de Grote Meren staat in voor het secretariaat van de internationale werkgroep tegen de exploitatie van en illegale handel in natuurlijke rijkdommen in het gebied van de Grote Meren. Het Canadese Ministerie van Buitenlandse Zaken en Internationale Handel verleent steun aan het project *Centre de Négoces*, dat gecoördineerd wordt door het Ministerie van Mijnen en MONUC/MONUSCO en tevens steun ontvangt van het DfID. Het ministerie streeft er tevens naar zijn inspanningen in de DRC af te stemmen op de nieuwe wereldstrategie op gebied van sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen¹¹³.

De donoren streven er niet alleen naar hun doelstellingen op elkaar af te stemmen, maar lijken ook een steeds realistischer beeld te krijgen van de complexiteit van de sector. Zo vindt geen enkele van de door het team geïnterviewde donoren dat er in de huidige omstandigheden moet worden gepleit voor een embargo op de handel als heilzame oplossing voor de ontwikkeling van Congo. Iedereen is het erover eens dat er strategieën dienen te

¹¹³ Regering van Canada. *Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility (CSR) Strategy for the Canadian International Extractive Sector*. Maart 2009.

worden uitgeprobeerd die uit een proactief engagement tegenover de sector bestaan, ondanks de complexiteit daarvan. Een embargo zou enkel negatieve gevolgen hebben voor de bestaansmiddelen van de bevolkingen die van de mijnbouwsector afhankelijk zijn en zou in de toekomst wellicht bijdragen tot nog meer onveiligheid.

Interessant om op te merken is dat de toenemende coherentie tussen de donoren heeft bijgedragen tot een grotere doeltreffendheid op nationaal niveau met betrekking tot de mijnbouwproblemen. Dit is met name zichtbaar in de *Groupe thématique* (themagroep) rond de mijnbouwsector, die wordt voorgezeten door het nationale Ministerie van Mijnen, en de internationale werkgroep, die sinds 2010 streeft naar een betere afstemming van haar acties op de werkzaamheden van de *Groupe thématique*.

Sinds eind 2009 heeft het Ministerie van Mijnen grote inspanningen geleverd om de donoren bij elkaar te brengen rond een gecoördineerd interventieplan. Verschillende factoren hebben daartoe bijgedragen: de gelegenheden – hoe bescheiden ook – die zich in Oost-Congo hebben voorgedaan (zoals de potentiële verbeteringen op gebied van veiligheid), de reële dreiging van een embargo op de mineralenhandel in de DRC, de politieke gevoeligheid van deze sector, de behoefte aan sterk leiderschap en coördinatie vanwege de regering, en het kader voor hervorming van de mijnbouwsector, PROMINES, gesteund door de Wereldbank en het DfID¹¹⁴.

Om het met de woorden van een buitenlandse ambtenaar te zeggen: nooit in de recente geschiedenis van de DRC is het niveau van coördinatie en samenwerking tussen de donoren en de regering zo hoog geweest en zo veelbetekenend voor de interventies met betrekking tot de mijnbouwsector¹¹⁵.

En toch is er nog steeds een schrijnende behoefte aan coördinatie onder leiding van de regering op provinciaal niveau, waar nieuwe mijnbouwactiviteiten in ontwikkeling zijn. Dit is momenteel met name belangrijk voor de verschillende traceerbaarheids- en certificeringsprogramma's. In Kinshasa, in het gebied van de Grote Meren en op internationaal vlak verlopen de dialoog en coördinatie weliswaar steeds vlotter, maar in de provincies is er op dit gebied nog veel werk aan de winkel. Zo verlopen alle huidige traceerbaarheids- en certificeringsprojecten op het terrein in het grootste isolement. Het is met name verontrustend dat de interventies niet ten volle gericht zijn op de specifieke plaatselijke mijnbouwkwesties, waarvan er tot op heden nog heel wat onvoldoende geanalyseerd zijn en onvoldoende begrepen worden.

¹¹⁴ Gesprek met een buitenlandse ambtenaar in Kinshasa. Maart 2010.

¹¹⁵ Gesprek met een buitenlandse ambtenaar in Kinshasa. Maart 2010.

8.3 Doeltreffendheid

Uit de geëvalueerde projecten is een nauw verband tussen doelstellingen en resultaten gebleken¹¹⁶, hetgeen op een goed niveau van doeltreffendheid wijst. De bedoeling is vrede te bevorderen door middel van een verantwoordelijker beheer van de natuurlijke rijkdommen en aldus de sociaal-economische omstandigheden van de bevolkingen te verbeteren.

Tot op heden zijn de volgende resultaten geboekt:

- Ontwerp en toepassing van traceerbaarheidsmechanismen (met inbegrip van de ontwikkeling van regels en maatregelen voor het verplichte toezicht op de naleving van de mensenrechten door de maatschappijen);
- Versterking van regionale dialoog en grensverhoudingen (met inbegrip van capaciteitsontwikkeling bij regionale organisaties en bevordering van regionale dialoog door middel van verschillende forums);
- Versterking van de staatscapaciteit door middel van een transparanter budgettair en contractueel beheer van de inkomsten uit de mijnbouwsector;
- Ontwikkeling van nauwkeurige analyses omtrent mijnbouwkwesities door middel van een aantal onderzoeksactiviteiten;
- Betrokkenheid van plaatselijke actoren uit de burgermaatschappij bij de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen in verband met grootschalige mijnbouwactiviteiten.

Er is sprake van versterkte coördinatie op nationaal en internationaal niveau en ook de georganiseerde aansturing van een bepaald aantal interventies in de ambachtelijke sector in deze streek is versterkt. Zoals eerder aangegeven is deze verbeterde coördinatie echter nog niet zichtbaar op het provinciale en plaatselijke niveau waar de projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd, hetgeen nodig is voor een betere inzet van de plaatselijke belanghebbende partijen.

Laat ons ook nog wijzen op de ontwikkeling van PROMINES, een volledig nationaal kader voor de interventies van de donoren in de mijnbouwsector in de DRC. Hoewel dit kader niet exclusief op het oosten van de DRC gericht is, houdt het rekening met een aantal fundamentele kwesties in verband met de hervorming, het beheer en de capaciteit van de regering, voorwaarden die noodzakelijk zijn voor het welslagen van een heel aantal lopende initiatieven.

Een derde resultaat is de hervatting van de regionale dialoog en samenwerking. Dit is vooral te danken aan de toenadering tussen het Congolese en het Rwandese regime en het ontstaan van ruimte voor een bepaald aantal initiatieven in de mijnbouw- en handelssector op regionaal niveau. Deze politieke ruimte heeft kansen voor grensoverschrijdende samenwerking gecreëerd en de ontwikkeling van gezamenlijke traceerbaarheidsstrategieën via de bestaande regionale instellingen vergemakkelijkt. Tegelijk heeft dit bij de regeringen en economische

¹¹⁶ Merk op dat sommige van de geëvalueerde projecten nog maar halverwege hun uitvoering zijn.

actoren tot een grotere erkenning geleid van de onderlinge afhankelijkheid van de plaatselijke en regionale dimensies van de mineralenhandel.

8.4 Efficiëntie

De menselijke en financiële middelen die nodig zijn voor een efficiënte uitvoering van deze complexe projecten kunnen moeilijk worden onderschat en de toegang tot deze middelen was tijdens de evaluatieperiode heel erg beperkt. De technische hulp van het GTZ aan de CIRGL is een voorbeeld van hoe men met beperkte middelen een instelling toch dynamisch kan maken door er deskundigen te detacheren. De waardering van deze deskundigen bleek duidelijk uit gesprekken met het CIRGL-personeel.

Wij zijn van mening dat de CIRGL zonder deze deskundigen niet in staat zou zijn om voldoende kracht te zetten achter regionale traceerbaarheidsinitiatieven, waartoe een breed spectrum aan activiteiten behoort. Het initiatief heeft tot de oprichting van andere partnerschappen en samenwerkingsverbanden geleid (zoals het akkoord met de CEPGL en de toezichthouding die is afgesproken met de OESO) om de huidige leemtes inzake capaciteiten en mandaat op te vullen.

Een andere moeilijkheid bij de inzet van de middelen is de uitgestrektheid van dit oostelijke gebied van de DRC en de ontoegankelijkheid van de meeste plaatsen waar men projecten wil uitvoeren. Op dit moment is het bij gebrek aan levensvatbare uitvoeringsorganisaties die alle mijnbouwgebieden kunnen bereiken praktisch onmogelijk om de efficiëntie op dit vlak te verbeteren. Een analyse van de plaatselijke capaciteit om projecten uit te voeren en de controle ervan te garanderen ontbreekt.

Op plaatselijk niveau is nog geen enkele investering voorzien voor capaciteitsontwikkeling.

Het aantal traceerbaarheidsprogramma's neemt toe. Uit gesprekken met de belanghebbende partijen in de mijnbouwsector blijkt dat er grote verwarring bestaat over de verbanden tussen deze verschillende initiatieven.

Deze toestand is deels te wijten aan een gebrek aan overleg met de gemeenschappen die door deze projecten worden geraakt, maar ook aan een gebrek aan coördinatie op provinciaal niveau. De succesvolle pogingen tot nationale coördinatie zouden in de oostelijke provincies onder impuls van de regering geïmiteerd moeten worden. Bovendien zouden de betrokken agentschappen de belanghebbende partijen meer bij hun besluitvorming moeten betrekken.

Dankzij de inspanningen die in het gebied van de Grote Meren op commercieel vlak zijn geleverd is het risico op duplicatie minder pregnant. Sommige donoren dragen momenteel bij aan de CIRGL, terwijl andere hun inspanningen op de CEPGL richten. In maart 2010 is tussen de twee regionale organisaties een

akkoordprotocol ondertekend met het oog op versterkte samenwerking. Dit protocol biedt een kader voor samenwerking rond de activiteiten in verband met veiligheid en ontwikkeling¹¹⁷.

8.5 Impact

Relevantie van de invloed op de versneller

Artikel 27 van de Mijncode bepaalt dat de strijdkrachten, de politie en de veiligheidsdiensten zich niet met de mijnbouwactiviteiten en de mineralenhandel mogen bemoeien. Ondanks deze wet vindt men in verschillende aspecten van de mineralenhandel vaak verschillende actoren van de veiligheidsdiensten terug. En hoewel de meeste mijnbouwactoren het erover eens zijn dat de FARDC uiteindelijk niet meer in de mijnbouwgebieden aanwezig zouden moeten zijn, laat staan er handel drijven, zal het nog een tijd duren voordat zij uit de logistieke keten verdwijnen.

De donoren zijn zich terdege bewust van het gebrek aan deskundigheid en institutionele capaciteiten om in de mijnbouwsector werkzaam te zijn. De mensen die wij in Kinshasa zijn tegengekomen pleiten niet voor een embargo, maar eerder voor meer transparantie, een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij de mijnbouwgroepen en verdere formalisering van de mineralenhandel. Deze toenemende betrokkenheid van de donoren gaat gepaard met een groter engagement van de Congolese regering om de omstandigheden rond het bestuur van de mijnbouwsector te verbeteren. De mijnbouwindustrie heeft initiatieven opgestart waarin wordt gestreefd naar een betere traceerbaarheid van de mineralen, terwijl internationale maatschappijen de internationale regels op dit gebied steeds strenger trachten toe te passen¹¹⁸.

Aan het eind van deze evaluatieperiode is er sprake van een toenemend aantal samenwerkingsverbanden tussen maatschappijen, donoren en regering, waardoor de reglementering van de mineralenhandel en de daarbij horende praktijken (waaronder de aanwezigheid en controle van militaire actoren in bepaalde schakels van deze handelsketen) verbeterd kan worden en de beheerscapaciteiten in deze sector kunnen worden versterkt. Deze evolutie biedt een unieke gelegenheid en is van dergelijk belang dat zij als model zou kunnen dienen voor andere landen in de wereld.

¹¹⁷ Artikel 2 luidt: "Het onderhavige Protocol biedt een kader voor samenwerking tussen Partijen bij alle activiteiten die worden geacht voordeel uit deze samenwerking te kunnen halen, met name de activiteiten die gericht zijn op de uitvoering van de bepalingen van het *Pacte sur la Sécurité et le Bassin de Développement transfrontaliers n°10* (Pact inzake Grensoverschrijdende Veiligheid en Ontwikkeling nr. 10) op gebied van conflictpreventie en -beheersing, vredes- en veiligheidsopbouw en het opstarten van sociaal-economische grensactiviteiten ten behoeve van de volkeren van de Lidstaten."

¹¹⁸ Regels opgesteld door de lichamen van de Wereldbank, *Equator Principles*, Vrijwillige beginselen inzake veiligheid en mensenrechten.

Omvang van de invloed op de versneller

Hoewel de sancties partijen op dit moment aanzetten om deel te nemen aan de acties rond traceerbaarheid van de toeleveringsketen van mineralen is het loutere risico op een sanctie onvoldoende om naleving op lange termijn te garanderen. De meeste traceerbaarheidsmechanismen bevatten bijvoorbeeld vrijwillige of "further phased" certificeringsregels, maar er bestaat op dit moment geen enkel duidelijk motiveringsmechanisme waarmee gegarandeerd wordt dat deze initiatieven op lange termijn daadwerkelijk het verwachte resultaat zullen opleveren voor de werking van de ambachtelijke mijnbouw in Congo¹¹⁹.

Voor de traceerbaarheidsmechanismen zijn twee hoofdactoren in de toeleveringsketen buiten beschouwing gelaten: de groothandelaars en de ambachtelijke mijnwerkers. De groothandelaars spelen een belangrijke rol in deze toeleveringsketen en zouden uiteindelijk wel eens een levendige oppositie tegen de huidige traceerbaarheidsinitiatieven kunnen voeren, hetgeen wellicht tot nog meer clandestiene handel zou leiden.

Men gaat er bij de projecten nog steeds van uit dat het overleg met en de vertegenwoordiging van de ambachtslieden door de aangewezen technische overheidsinstellingen en andere toekomstige samenwerkingsstructuren zal worden uitgevoerd, ondanks duidelijke aanwijzingen dat geen van deze actoren rechtmatige banden met de ambachtelijke mijnwerkers onderhoudt of zelfs maar de capaciteit of de middelen heeft om deze groep belanghebbenden doeltreffend te bereiken.

Het kleine aantal projecten rond deze thematiek leidt tot een beperkte behandeling van de versnellers. De in het kader van PROMINES beschikbare middelen om de overheidscapaciteiten te verbeteren zijn bijvoorbeeld onvoldoende voor de behoeften van de verschillende domeinen van het project, vooral wat de overheidsinstellingen in de geïsoleerde en afgelegen gebieden van Oost-Congo betreft.

Duur van de invloed op de versneller

Hoewel voor sommige donoren de overheidscapaciteiten in het volgende PROMINES-project aan bod zullen komen, zullen het ontwerp en de opstarting van dit project pas tegen eind 2010 afgerond zijn. Op korte termijn bestaat er geen enkel concreet plan voor verbetering van de overheidscapaciteiten in het kader van de projecten in Oost-Congo die door de huidige donoren worden gefinancierd.

¹¹⁹ Het initiatief van GTZ-CIRGL draait rond de "vrijwillige" sociale en milieubepalingen die een onderneming in staat stellen de omstandigheden in de mijn te verbeteren. Het ITRI-initiatief, dat weliswaar niet in de lijst van geëvalueerde initiatieven voorkomt, maakt melding van een derde fase in het traceerbaarheidsmechanisme, waarbij rekening zal worden gehouden met de sociale en milieuumstandigheden in de mijnen.

Hoewel de ondersteuning door het GTZ van de uitvoering van het EITI-initiatief in de DRC momenteel enkel op de nationale ministeries gericht is, zijn de eerste resultaten van het EITI-proces in de DRC alvast bemoedigend.

8.6 Conclusie

De reële dreiging van een embargo op in de DRC gekochte mineralen heeft alle actoren (regering, ambachtelijke mijnwerkers, kartels, groothandelaars, burgermaatschappij, donoren en grote mijnbouwondernemingen) tot de overtuiging gebracht dat het belangrijk is de traceerbaarheid te verbeteren en dat dit dringend dient te gebeuren. Dit zal echter onvoldoende zijn als men wil dat een strategie voor vredesopbouw in Oost-Congo vruchten afwerpt. Er ontbreekt nog een aantal activiteiten om de sociaal-economische omstandigheden in de mijnen aan te pakken. De tendens om zich te weinig op veiligheidskwesties te concentreren zou wel eens schadelijk kunnen zijn voor de grotere impact van de interventies.

Wat de coherentie van het donorbeleid en de coördinatie van hun afzonderlijke programma's betreft is sinds 2007 grote vooruitgang geboekt. Er zijn echter nog steeds lacunes zichtbaar op provinciaal niveau, waar de huidige initiatieven relatief geïsoleerd zijn en nauwelijks of niet door de regering worden gecoördineerd. Hierdoor ontstaat het risico op duplicatie van initiatieven op het terrein, wat nadelig kan zijn voor hun uitwerking.

Nu de aandacht meer specifiek op de handel wordt gericht, wordt de situatie van de ambachtelijke mijnwerkers ietwat verwaarloosd. De weinige initiatieven die op sociaal-economisch vlak zijn opgestart maken enkel gebruik van stapsgewijze benaderingen of vrijwillige bepalingen voor de verbetering van de arbeidsomstandigheden in de ambachtelijke mijnbouwsector. Er bestaan geen duidelijke stimuleringsmaatregelen of commerciële beweegredenen die de kopers, de groothandelaars en de regering aanmoedigen om hun traceerbaarheidsinitiatieven om te vormen tot echte certificeringsprogramma's die zich op de arbeidsomstandigheden en milieu-effecten zouden richten.

De ontoegankelijkheid van bepaalde locaties voor potentiële projecten en de hoge logistieke kosten zijn de voornaamste obstakels, maar gezien de afgelegen ligging van de meeste mijnen kan voorshands geen merkbare verbetering worden verwacht.

De regionale dimensie van de handel in natuurlijke rijkdommen, de rol die de regeringen in de buurlanden dienen te spelen om een einde te maken aan de illegale exploitatie, alsook de bevordering van regionale samenwerking zijn onmisbare elementen voor succes. Door de grensoverschrijdende handel transparant te maken kan men een verlaagd risico op conflicten verwachten en de regionale economische ontwikkeling bevorderen.

Bij dit alles zijn de overheidscapaciteiten van essentieel belang. De hypothese waarop de meeste projecten zijn gebaseerd, namelijk dat de regering over de nodige capaciteit beschikt om de meeste van deze initiatieven op te starten en te controleren, vormt een risico voor de uitvoering van de lopende projecten.

9. CAPACITEITSONTWIKKELING

9.1 Thema, benadering van de donoren en conflictversneller

Thema

In de opdrachtomschrijving wordt gevraagd in hoeverre de autoriteiten bij de programma's betrokken zijn, met name op provinciaal niveau. Het belang van een dergelijke benadering komt ook naar voren in de principeverklaringen van de donoren.¹²⁰ Praktisch alle activiteiten bevatten een element dat gericht is op capaciteitsontwikkeling. De zwakheid of zelfs afwezigheid van staatscapaciteiten is een van de grootste struikelblokken voor ontwikkeling in het oosten van het land¹²¹. Het optimisme dat na de verkiezingen van 2006 bij de bevolking voelbaar was is inmiddels verdwenen¹²².

Beleid van de donoren

De donoren en gespecialiseerde organisaties zijn van mening dat samenwerking met de plaatselijke staatsactoren een essentieel element vormt voor vredesopbouw, met name omdat de donoren op korte termijn wensen op te treden terwijl de plaatselijke actoren ervoor zorgen dat de acties op lange termijn worden voortgezet. De impliciete of expliciete samenwerking met plaatselijke actoren is onontbeerlijk voor het welslagen van een actie op lange termijn.

De interventies die in verband met dit thema zijn onderzocht zijn gekozen omdat zij verschillende manieren voorstellen waarop coalities kunnen worden gevormd met plaatselijke actoren, partners en donoren.

Talrijke agentschappen hebben beschreven in hoeverre hun programma's in samenwerking met de nationale autoriteiten worden uitgewerkt. Volgens de evaluaties zijn de capaciteiten van diezelfde autoriteiten echter zwak. De politieke cultuur van het land is zeer gepersonaliseerd¹²³. De oprichting van instellingen zorgt voor problemen en de belofte van betere diensten ("de vijf werkterreinen") is vooralsnog niet nagekomen. Onvervulde verwachtingen zorgen voor heel wat ontevredenheid op verschillende niveaus van de samenleving¹²⁴. Tegelijk kampen de laagste niveaus van de plaatselijke

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld het geval van Canada (Beleidsverslag bijlage 7, pagina 171) of dat van het DfID (Beleidsverslag bijlage 7, pagina 173 en 175).

¹²¹ De gevolgen hiervan staan hoger beschreven in de hoofdstukken "Thema veiligheidssector en demobilisatie" en "Thema rechtspraak".

¹²² Karteringsonderzoek Bukavu (EUSEC-kantoor): "Zwakke overheidscapaciteiten": 7 pijlen; karteringsonderzoek Goma (Ihusi-hotel): "Zwakheid van de staat (straffeloosheid) en van het leger" (12 pijlen), Goma (CAP-hotel): "Aanwezigheid van rechteloze gebieden (afwezigheid van de rechtsstaat)" (9), Bunia: "Slecht bestuur / slechte politieke omkadering" (9), Bukavu (voor Kalehe): "Afwezigheid van staatscapaciteit" (3).

¹²³ Beleidsverslag, pagina 31 en International Alert, *Country case study: Kivu, Democratisation and Good Governance in the Democratic Republic of Congo: A Case Study of South Kivu Province*, Jennifer Smith, maart 2009, pagina 21.

¹²⁴ Beleidsverslag, pagina 31

autoriteiten met een schrijnend gebrek aan middelen om sociale diensten te garanderen.

Steekproef en versneller

Om de impact van de interventies te analyseren hebben wij aandacht geschonken aan de zwakheid van de staat, gezien vanuit het oogpunt van het ontstaan van plaatselijke coalities die een positieve weerslag op vrede kunnen hebben.

Wij hebben gekozen voor het *Community Empowerment Programme for Ituri* (CEPI), waarmee een budget van 5 miljoen Amerikaanse dollar gemoeid is, dat onder het beheer van het UNDP staat en gezamenlijk uitgevoerd wordt door het UNDP, UNICEF, FAO en het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen. Dit twee jaar durende programma is gericht op rehabilitatie van de gemeenschappen en maakt gebruik van verschillende werktuigen voor capaciteitsontwikkeling, variërend van de individuele opleiding van ambtenaren tot grootschalige rehabilitatieprojecten.

De genomen steekproef omvat mede een door Duitsland gefinancierd ZFD-project (Civiele Vredesdienst) dat wordt uitgevoerd door de Duitse religieuze ngo *Evangelischer Entwicklungsdienst* (EED) en gebaseerd is op langetermijndetachering van Duitse deskundigen inzake vredesopbouw bij plaatselijke NGO's.

Het DfID-programma *Life & Peace* gaat op een vergelijkbare manier te werk door zijn inspanningen te concentreren op steunverlening aan plaatselijke NGO's die zich inzetten voor vredesopbouw. Het door Nederland gefinancierde Search for Common Ground-project "Tomorrow is a new day" bevat ook een sterk element rond capaciteitsontwikkeling, maar richt zich op de FARDC en houdt zich bezig met bewustmaking van de troepen en met misbruikpreventie.

Het op rechtspraak gerichte programma REJUSCO werkt voornamelijk in het kader van staatsstructuren. Dit grootscheepse project is de belangrijkste donorinterventie van de laatste jaren in Oost-Congo op gebied van rechtspraak. Het duurde van 2006 tot 2010 en kon rekenen op een totale subsidie van 10 miljoen euro.

Andere programma's zijn geëvalueerd door middel van documentair onderzoek: een ander project in het kader van het ZFD-programma (uitgevoerd door de Duitse ngo AHEG), een opleidingsinitiatief dat gericht is op de verzoeningscapaciteiten van plaatselijke leiders (uitgevoerd door het *Woodrow Wilson Center* en gefinancierd door het DfID), een multi-donor-programma voor ondersteuning van de verkiezingen (uitgevoerd door het UNDP) en ten slotte het snelle-impact-programma *Peace Fund*, gefinancierd door Duitsland en uitgevoerd door de KfW.

9.2 Coördinatie

Capaciteitsontwikkeling is geen hulpverleningssector en beschikt dus strikt genomen niet over een coördinatiemechanisme. Capaciteitsontwikkeling vindt gewoonlijk plaats binnen een breder kader zoals omschreven in het *Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (DSCRCP)¹²⁵, het *Contrat de gouvernance* (CDG)¹²⁶, het *Plan d'action prioritaire* (PAP)¹²⁷, en op regionaal niveau in het oosten: het *Stabilisation and Reconstruction Plan for War Affected Areas* (STAREC) uit 2009. De verschillende donoren hebben bevestigd dat zij aan de vraag voor nieuwe projecten zullen voldoen als die projecten overeenstemmen met de plannen van de regering.

9.3 Doeltreffendheid

Tijdens de evaluatie zijn enkele voorbeelden gevonden van programma's waarbij coalities hebben geholpen om de doelstellingen te halen:

- informeel overleg met de belanghebbende partijen tijdens de ontwerp- en uitvoeringsfase van een programma (informele bijeenkomsten, bezoeken ter plaatse enz).
- formeel overleg tijdens de ontwerp- en uitvoeringsfase van een programma (georganiseerde en gestructureerde bijeenkomsten onder leiding van een moderator).
- betrokkenheid bij programmastructuren (bijvoorbeeld door lidmaatschap van een stuurcomité).
- contractuele relatie voor de uitvoering van een programma (voorbeeld: het CEPI-programma van het UNDP, dat is uitgevoerd door nationale en internationale NGO's).
- gezamenlijke eigendom van een programma (voorbeeld: REJUSCO en het KfW *Peace Fund*).
- een partnerschap op lange termijn met de toezegging van steun op lange termijn aan de partnerorganisatie (voorbeeld: het door Duitsland gefinancierde ZFD-programma¹²⁸).

Interessante voorbeelden van het voorgaande zijn REJUSCO en het CEPI. Het gaat daarbij om grootschalige interventies (REJUSCO beschikt over een budget van ongeveer 10 miljoen euro over een periode van vier jaar en het CEPI heeft een budget van om en bij de 5 miljoen euro over twee jaar). De ontwerpers van deze programma's hebben ernaar gestreefd structuren op te zetten voor gezamenlijk bezit van het programma (zoals in het geval van REJUSCO¹²⁹) dan wel om tenminste een gemeenschappelijk stuurcomité op te richten (zoals voor het

¹²⁵ Strategisch Document inzake Groei en Armoedebestrijding (vert.), 2006; <http://www.ministereduplan.cd/pdf/DSCRPFfinale.pdf>

¹²⁶ Bestuursvereenkomst (vert.), maart-december 2007

¹²⁷ Prioritaire Actieplan (vert.): <http://www.ministereduplan.cd/pdf/PAPmaj100907.pdf>

¹²⁸ Ziviler Friedensdienst – Civiele Vredesdienst

¹²⁹ Het programma is gebaseerd op een financieringsakkoord tussen de EU (vertegenwoordigd door de EC) en de Congolese regering. Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie treden in dit programma op als *Maitre d'Ouvrage* (opdrachtgever).

CEPI¹³⁰). Een ander voorbeeld is het SFCG-programma. De organisatie heeft de juiste weg naar Kinshasa gevonden om op het gevoelige terrein van het nationale leger werkzaam te zijn. Een ander voorbeeld is het programma *Life & Peace*, waarbij gebruik is gemaakt van verschillende plaatselijke contactpersonen om de toegang tot het interventiegebied en de doelgroep van het programma te vergemakkelijken (waaronder de conflictactoren).

Voor capaciteitsontwikkeling dient men te begrijpen hoe organisatorische veranderingen geacht worden plaats te vinden. Bovenal dient men de noden van de desbetreffende organisatie, de behoefte aan externe middelen, de noodzakelijke voorwaarden voor verandering en de bredere context te begrijpen¹³¹.

Feedback over opgedane ervaringen is een belangrijk aspect van capaciteitsontwikkeling. Toch worden in de programma's weinig inspanningen geleverd om de impact van de capaciteitsontwikkeling te controleren of gegevens te verzamelen voor een beoordeling van de resultaten. Er zijn echter een paar positieve uitzonderingen. Een daarvan is het programma *Search for Common Ground* en, in zekere mate, ook het EED-programma. *Search for Common Ground* voert geregeld onderzoeken en evaluaties uit om het resultaat van de activiteiten te analyseren en men vindt er onder andere een evaluatie van de programmelementen rond capaciteitsontwikkeling¹³². Het EED is hieraan beginnen te werken¹³³.

Een ander element van doeltreffendheid is de capaciteit van de programma's om hun in uitvoer zijnde benadering aan te passen. Zo is het REJUSCO-programma voor Kinshasa goedgekeurd voordat het decentralisatieproces in de DRC was opgestart. De provinciale regeringen in het oosten van de DRC hebben dit programma overgenomen, doch te laat om het nog te kunnen beïnvloeden. Dit bewijst eens te meer hoe moeilijk het is om ambitieuze programma's over meerdere jaren uit te voeren in een veranderende omgeving. Het REJUSCO-programma heeft het decentralisatieproces op geen enkele manier beïnvloed, maar had zich daaraan kunnen aanpassen door de overlegprocedure na de veranderingen bij te stellen.

¹³⁰ De provinciale regering maakt deel uit van het stuurcomité van het CEPI.

¹³¹ Reeler D., Van Blerk R., Taylor J., Paulsen D., Soal S., *The Barefoot Guide to working with organizations and social change*, juli 2009, pagina 137

¹³² Zie bijvoorbeeld: Church Ch., Rogers M., Sindayigaya A., *Search for Common Ground*, Center Lokole, Bukavu, Evaluation Report, november 2003, pagina 32-36

¹³³ Zie bijvoorbeeld de publicatie van de ZFD: Djateng F., Kayser Ch., Mavinga M. J. *Ontsluiering van de impact: onze werkzaamheden voor verandering*, 2007, pagina 18, waar capaciteitsontwikkeling echter wordt beperkt tot opleidingen en uitwisseling van ervaringen.

9.4 Efficiëntie

De evaluatie heeft factoren in het licht gesteld die een efficiënt engagement tegenover de plaatselijke actoren verhinderen:

- onvoldoende bereidheid van de staat om investeringen op lange termijn te doen: men kan moeilijk coördinatie verwachten wanneer de staat zijn rol niet speelt.
- centralisatie: het decentralisatieproces is onlangs op provinciaal niveau in gang gezet en heeft bijvoorbeeld gevolgen gehad voor de bestuursstructuur van het REJUSCO-programma, waarin de rol van het provinciale Ministerie van Justitie nooit duidelijk was omschreven. Er bestaat een algemene behoefte aan capaciteitsontwikkeling bij de plaatselijke autoriteiten en stimulering van decentralisatie door middel van planning en uitvoering¹³⁴.
- gebrek aan vertrouwen: de internationale actoren hebben geen vertrouwen in de plaatselijke actoren en andersom¹³⁵.
- versplintering van de burgermaatschappij: de burgermaatschappij bestaat uit talrijke kleine organisaties die onvoldoende middelen hebben om op passende wijze met de internationale actoren en de overheid samen te werken en daardoor uiteindelijk met elkaar moeten concurreren om fondsen te verwerven. Slechts een handvol organisaties in Kinshasa beschikken over een nationaal netwerk¹³⁶.
- Gebrek aan engagement op lange termijn: de donoren treden tijdens korte periodes op en de doorstroming van personeel is hoog, waardoor het moeilijk is om relaties op te bouwen met de plaatselijke actoren.

Uit de onderzochte documenten en de gevoerde gesprekken blijkt dat de capaciteitsontwikkeling vanwege beperkingen in veel gevallen vanuit een zeer technisch oogpunt¹³⁷ heeft plaatsgevonden en zich op een specifiek probleem met betrekking tot de activiteiten van de plaatselijke partner richtte. Er is niet naar gestreefd op plaatselijk niveau allianties of coalities voor conflictpreventie te vormen.

In het geval van de programma's REJUSCO, CEPI en *Peace Fund* is bijvoorbeeld meer aandacht besteed aan materiële hulpverlening dan aan capaciteitsontwikkeling¹³⁸. Er is met andere woorden voorrang gegeven aan de wederopbouw van infrastructuur.

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld: Internationale dialoog omtrent vredesopbouw en versterking van de staat – Nationaal overleg: Bijdrage van de Democratische Republiek Congo (2010), pagina 9

¹³⁵ Zie ook: Mugiraneza Ch., Levy K. (2003) *The Case of Eastern Democratic Republic of Congo*, URD-groep onder leiding van ALNAP, pagina 99

¹³⁶ Internationale dialoog omtrent vredesopbouw en versterking van de staat – Nationaal overleg: Bijdrage van de Democratische Republiek Congo (2010), pagina 12

¹³⁷ Bijvoorbeeld: het CEPI-programma, het SPEC-programma, REJUSCO, en het door Duitsland gefinancierde *Peace Fund*.

¹³⁸ In een recente studie over de voornaamste interventiesectoren in de DRC wordt bijvoorbeeld gesteld: "De programma's van de EU hebben zich geconcentreerd op technische projecten in plaats van op hervorming van de veiligheidssector en de missies, gedragingen, cultuur en verhouding daarvan tot de civiele bevolking. (...)

Voor dit soort capaciteitsontwikkeling zijn doorgaans geen fundamentele wijzigingen in de betrokken organisatie vereist. De cultuur, visie, waarden of andere principes van de organisatie worden meestal niet geraakt¹³⁹.

Sommige van de geëvalueerde initiatieven waren duur: de wederopbouw van infrastructuur in het kader van REJUSCO en CEPI, maar ook bijvoorbeeld de netwerkontwikkelingsaspecten van het ZFD-programma en het programma *Life & Peace*, waarmee kosten van verplaatsing tussen de provincies gemoeid gaan. In het algemeen bestonden er geen alternatieven voor deze uitgavenposten, die afhankelijk zijn van de omstandigheden van deze crisis (veiligheidsproblemen, afstanden enz.).

Het evaluatieteam heeft talrijke voorbeelden gevonden van ongebruikte of reeds beschadigde materialen die in het kader van hulpverleningsprogramma's waren aangeleverd, waaronder materiaal van het REJUSCO-programma waarvoor geen overleg was gepleegd met de autoriteiten en die voor hen onbruikbaar bleken te zijn (de bureaus lagen opeengestapeld voor administratiegebouwen). Alternatieve benaderingen met een aanpak op langere termijn (kennisoverdracht, terbeschikkingstelling van methodologieën, gelobby op macro-niveau) en zorgvuldig geselecteerde materiële middelen kunnen in de toekomst betere resultaten opleveren.

9.5 Impact

Relevantie van de invloed op de versneller

De bestudeerde programma's hebben hun inspanningen op plaatselijk niveau en op belangrijke actoren geconcentreerd. Zo is het ZFD-programma ontworpen voor de versterking van deelnamestructuren die toekomstige conflicten in de DRC en in de regio moeten tegengaan. In het licht van de bevordering van een cultuur van vrede en burgerschap spelen de kerken in de DRC de rol van constructieve tegenmacht¹⁴⁰, waarvan goed gebruik is gemaakt.

Sommige initiatieven houden zich bezig met capaciteitsontwikkeling die de organisaties moet helpen de banden tussen hen onderling te versterken en plaatselijke coalities te vormen. Dit soort capaciteitsontwikkeling is in het algemeen een trager, complexer en continuer proces¹⁴¹. Dit model vindt men terug in het EED-programma, bij het CSP-initiatief en bij bepaalde initiatieven die

Tenzij de fundamentele rol van de veiligheid in de DRC drastisch wordt hervormd zal elke poging tot ontwikkeling van technische capaciteiten (*daarentegen*) het risico lopen bepaalde elementen binnen het veiligheidssysteem aan te moedigen om van de bevolking te profiteren en daardoor alle inspanningen voor democratie en vrede in de DRC te bedreigen." Davies L. (2009) *Country case study: DRC Justice-Sensitive Security System Reform in the Democratic Republic of Congo*, pagina 32.

¹³⁹ Simister, Smith, *Monitoring and Evaluating Capacity Building: Is it really that difficult?* INTRAC, januari 2010

¹⁴⁰ Zie ZFD-normen: <http://www.ziviler-friedensdienst.org/fileadmin/upload/pdf/ZFD-Standards-0408.pdf>

¹⁴¹ Eade, D. (1997) *Capacity Building: An approach to people-centred development*. Oxfam UK

in het kader van het programma *Life & Peace* worden gefinancierd. Deze initiatieven moeten het soms met bescheiden materiële bijdragen stellen. Het team heeft gevallen ontdekt waarbij de materiële ondersteuning direct ondergeschikt was aan de steunverlening aan de plaatselijke burgermaatschappij (de programma's *Life & Peace* en CSP), hetgeen de interventie vanzelfsprekend relevanter maakt.

Omvang van de invloed op de versneller

De graad van deelname van de plaatselijke autoriteiten blijft zwak, hetgeen de impact beperkt. Dit zorgt ervoor dat het uitvoeringsniveau van de programma's in de programmastructuren onvoldoende aanwezig is. In het geval van REJUSCO zou het daarbij om de provinciale regeringen en de *Comités mixtes de coordination locale* (Gemengde comités voor plaatselijke coördinatie) gaan en in het geval van CEPI om de ontwikkelingscomités van de plaatselijke gemeenschap.

Uit de evaluatie van de geselecteerde interventies blijkt dat overleg met de plaatselijke autoriteiten en vertegenwoordigers van de gemeenschap deel van nagenoeg alle interventies uitmaakt. Anderzijds wordt daarbij voorrang gegeven aan informatie-uitwisseling ten koste van plaatselijke. Verder neemt dit overleg vaak pas plaats nadat de programma's reeds zijn ontworpen. De mogelijkheid van plaatselijke betrokkenheid ("ownership") wordt wel vermeld, maar er wordt geen gebruik van gemaakt, noch door de internationale actoren, noch door de plaatselijke actoren.

Tijdens de bezoeken op het terrein hebben heel wat ondervraagden bevestigd dat de plaatselijke autoriteiten praktisch geen overleg hadden gepleegd met de gemeenschappen¹⁴². Het overlegproces met de plaatselijke autoriteiten legde vaak de asymmetrische capaciteiten van de internationaal gefinancierde organisaties bloot.

De gedecentraliseerde overheidsstructuur is nog erg recent en de gemiddelde leeftijd van de ambtenaren is vrij jong. Bovendien zijn hun salarissen en technische installaties vaak veel rudimentairder dan die van de NGO's en VN-agentschappen die op het terrein werkzaam zijn.

¹⁴² Deze opmerking wordt bevestigd door de zeer weinige aandacht die in de projectdocumentatie aan de overlegprocessen wordt besteed (als er überhaupt aandacht aan besteed wordt). Voorbeelden van gevallen waarin weinig of geen melding wordt gemaakt van de overlegprocessen zijn: het REJUSCO-programma (bijvoorbeeld: Projectomschrijving en Evaluatie op middellange termijn) en de hoofddocumenten over het CEPI-programma van het UNDP (bijvoorbeeld: Projectnota van het CEPI, 17 oktober 2010 en Jaarverslag 2009). Slechts in enkele zeldzame programmadocumenten wordt verwezen naar de frequentie, inhoud en aard van het overleg met de plaatselijke autoriteiten en gemeenschappen (bijvoorbeeld: Kwartaalverslag 04/2009 Democratische Republiek Congo Fonds voor vredesopbouw, januari 2010, pagina 8).

Duur van de invloed op de versneller

Het evaluatieteam is weinig of geen langetermijninitiatieven tegengekomen met realistische doelstellingen rond capaciteitsontwikkeling¹⁴³. Enkel agentschappen met een goede planning die systematisch te werk gaan over een lange periode en met dezelfde tegenhangers bereiken goede resultaten op gebied van capaciteitsontwikkeling¹⁴⁴.

Onder het motto "snel handelen... maar lang genoeg geëngageerd blijven om kans op slagen te hebben" geeft de OESO-richtlijn voor Fragiele Staten aan dat capaciteitsontwikkeling bij basisinstellingen normaal gesproken een engagement van ongeveer tien jaar vergt¹⁴⁵. De gemiddelde duur van de voor het onderhavige thema geëvalueerde projecten is 4,5 jaar, met projecten tussen de 2 en de 8 jaar. De programma's ZFD en *Life & Peace* zijn voorbeelden van programma's die langer dan vier jaar duren. De programma's die zich over een langere periode uitstrekken worden echter dikwijls in verschillende projectfasen opgesplitst¹⁴⁶. De langste initiatieven zijn vaak een herhaalde voortzetting van kortere projecten. Voor deze voortzettingen zijn een nieuwe planning, structuurwijzigingen en vaak andere partners en/of locaties vereist. Programma's die vanaf het begin voor een langere periode ontworpen worden zijn uitzonderlijk.

Nochtans is uit de bezoeken aan het terrein tijdens onze evaluatie gebleken dat veel programma's aanzienlijk langer duren dan aangegeven in de initiële projectdocumenten. De meeste activiteiten worden op verschillende wijzen gefinancierd via bestaande projecten¹⁴⁷ of worden door verschillende donoren overgenomen¹⁴⁸. Als men verder kijkt dan de projectduur op papier, dan blijkt duidelijk dat talrijke actoren zich in feite op lange termijn engageren, maar hun planning, financiering en uitvoering op korte termijn doen.

Voor de programma's van de donoren dienen vaak parallelle politieke structuren te worden opgezet, die van de financiering van diezelfde donoren afhankelijk zijn. In Oost-Congo ziet men dit met name bij de *Comités de Protection Civile* (Comités voor Civiele Bescherming) van de FARDC in het SFCG-programma en de *Comités de Développement de la Communauté* (Comités voor Gemeenschapontwikkeling) in het UNDP-programma in Ituri. Het risico is groot

¹⁴³ Het REJUSCO-programma is één voorbeeld waarbij onrealistische verwachtingen werden opgewekt in een sleutelsector en er bijgevolg wrevel is ontstaan bij het personeel in het interventiegebied en het programmapersoneel.

¹⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: Tukker H., von Polje R. (2010) *Capacity Development in Humanitarian Crisis: Practice and lessons learnt about strengthening civil society organisations, PSO Capacity Development*, INTRAC, pagina 5

¹⁴⁵ Controle van de Beginselen voor een goed internationaal engagement in Kwetsbare Staten en precaire situaties, april 2007, Beginsel 9. Zie ook: Faubert C. (2006) *Evaluatie van de UNDP-hulp aan door conflicten getroffen landen, casestudy DRC*, pagina 11: "Er zijn wellicht jaren nodig, of misschien zelfs een hele generatie, om het overheidsapparaat te hervormen en de praktijken van behoorlijk bestuur te herstellen die ervoor zullen zorgen dat de burgers alle respect hebben voor staatsambtenaren."

¹⁴⁶ Een voorbeeld is het programma *Life & Peace*, dat op basis van jaarcontracten met de partners werkt.

¹⁴⁷ Voorbeelden: het EED-programma, waarvoor sinds 2006 verschillende contracten zijn afgesloten, en het programma *Life & Peace*, dat sinds 2002 op basis van jaarcontracten werkt.

¹⁴⁸ Voorbeelden: de multi-donor-programma's REJUSCO, SPEC (voor de verkiezingen) en CEPI in Ituri.

dat deze structuren niet langer werken zodra de financiering van de donoren wordt stopgezet.

In het geval van het SFCG-programma heeft men kunnen vaststellen dat bepaalde structuren die door dit programma in het leven waren geroepen ook na het afsluiten van de projectactiviteiten verder bleven functioneren. In het geval van het UNDP-programma zijn de structuren ook na de periode van directe steunverlening in stand gebleven. De activiteiten van deze structuren hebben echter onder een gebrek aan middelen geleden. Enkel de activiteiten die zonder materiële behoeften tot een goed einde konden worden gebracht zijn uitgevoerd. In het geval van het programma *Life & Peace* is besloten het aantal partners halverwege het programma te verlagen. De partners die niet langer opgeroepen werden zijn teruggekeerd naar hun vroegere activiteiten (ontwikkelingswerk in het algemeen) en het geld dat voor deze partners in capaciteitsontwikkeling is geïnvesteerd is dus verloren gegaan.

9.6 Conclusie

De initiatieven rond capaciteitsontwikkeling zijn voornamelijk gericht op materiële ondersteuning en periodieke opleidingen en voorzien derhalve slechts gedeeltelijk in de behoeften van Oost-Congo. Een nieuwe aanpak zal gevolgen hebben voor de kosten, de duur en de ordening van de initiatieven.

Technische en met name materiële hulpverlening is al te vaak de gemakkelijke oplossing die wordt gekozen, terwijl andere, goedkopere acties meer op hun plaats zouden zijn (beschikbaarstelling van methodologieën en werktuigen, algemene coaching hogerop, ondersteuning aan de uitbouw van een netwerk of gelobby op een hoger macro-niveau). In de strategieën worden specifieke risico's zoals corruptie niet aangepakt. Het "omzeilen" van deze risico's is van grote invloed op de prestaties en leidt tot een klimaat van wantrouwen dat het moeilijk maakt om coalities te vormen. De context van Oost-Congo vereist dat er realistische en duurzame strategieën worden ontworpen die rekening houden met het gebrek aan middelen of de aarzeling om in plaatselijke actoren te investeren. Eveneens dient akte te worden genomen van het feit dat de interventies verschillende jaren zullen duren en dat zij beter niet aan het juk van projectkalenders kunnen worden onderworpen.

10. CONCLUSIES

10.1 Voornaamste zwakke en sterke punten

De omstandigheden in de DRC bieden donoren en hulporganisaties grote kansen voor conflictpreventie en vredesopbouw. Zij stellen degenen die willen bijdragen tot de levenskwaliteit in deze streken echter ook voor grote uitdagingen.

De vredesinterventies in het oostelijke gedeelte van de DRC zijn slechts gedeeltelijk geslaagd en wel om verschillende redenen. Twee redenen lijken ons het voornaamste:

1. De aanhoudende onveiligheid: gewapende groepen zorgen voor een chronische destabilisering van de samenleving, waardoor de kosten van de operaties aanzienlijk oplopen en het contact tussen de hulporganisaties en het terrein wordt bemoeilijkt.
2. De diepgaande zwakheid van de staat en het onvermogen van de internationale organisaties om een nieuwe relatie te bedenken die met deze situatie rekening houdt.

De donoren en multilaterale organisaties die voor vredesopbouw in de DRC hebben willen ijveren hebben nog niet voldoende middelen vrijgemaakt om deze obstakels te overwinnen en resultaten te behalen die in verhouding tot de geleverde inspanningen staan. Er is dan ook sprake van een opeenvolging van projecten die van verwarde en veranderende strategieën afhangen.

Het potentieel van het land op gebied van menselijke en natuurlijke rijkdommen is nochtans groot. De hierna volgende paragrafen betreffen heel in het bijzonder het oosten van het land en de activiteiten die tot de portefeuille van conflictpreventie en vredesopbouw behoren, maar zij zijn in feite van toepassing op het hele land. Zij zijn afhankelijk van **drie succesfactoren**.

Om goede resultaten op te leveren zouden de interventies zich **meer op de conflictversnellers moeten richten**. Het is echter duidelijk dat de massa beleidsdocumenten, werkwijzen, comités en procedures de capaciteit van de implementerende organisaties om de versnellers aan te pakken niet ten goede komt. Dit uit zich in een zwak begrip van de context en in financieringen die de prioriteiten van het land niet weerspiegelen. De databank die voor de evaluatie is verschaft bevat voornamelijk projecten die zich meer met de gevolgen dan met de oorzaken van het geweld bezighouden.

Een andere factor die bepalend is voor goede prestaties is het **samen kunnen optreden**. In de loop van deze evaluatie is echter de diepgaande ambivalentie van de donoren en implementerende organisaties tegenover de staat gebleken en derhalve de onzekerheid over de manier van samenwerken met deze laatste. Dit

wordt weerspiegeld in de voortdurende toevlucht tot benaderingen die op projecten zijn gebaseerd. Hoewel het werken met projecten het mogelijk maakt om heel wat zaken te delegeren aan de mensen op het terrein, heeft een uitvoering die slecht verankerd is in de plaatselijke realiteit een negatieve invloed op de efficiëntie van de interventies, met name wat de wederopbouw van de staatsstructuren betreft, wat nochtans een van de belangrijkste conflictversnellers is.

Het ontbreken van een duidelijk coördinatiebeleid is een verdere hinderpaal voor gezamenlijke interventies. Meer in het bijzonder kan worden gezegd dat de interventies tot nu toe ad hoc en tijdelijk zijn geweest en dat er vaak onvoldoende de nadruk is gelegd op conflictversnellers.

De derde factor die bepalend is voor het welslagen van de projecten is hun **afstemming op de plaatselijke realiteit**. Een groot deel van de financieringen gaat naar humanitaire hulpverlening en vloeit weg naar de afgelegen gebieden van het land. Deze hulpverlening is echter te afhankelijk van veelvuldige onderaanbestedingen en sectorale plannings en leidt tot het grote probleem van substitutie van de staat. De interventies in de vorm van projecten worden slecht geïntegreerd in globale strategieën die rekening houden met de behoeften en doelstellingen van de plaatselijke actoren.

Het veelvuldige gebruik van geïsoleerde interventies in een omgeving waar communicatie bovendien erg moeilijk is heeft voor een zwakke verantwoordingsplicht gezorgd. De moeilijke relatie met de plaatselijke actoren maakt dit nog erger. Tijdens de evaluatie zijn talrijke gevallen ontdekt waarbij controle en coördinatie duidelijk afwezig waren.

Het is duidelijk dat een projectmatige benadering in de DRC onvermijdelijk zal blijven. De reden hiervoor is de buigzaamheid en de experimentele aard van projecten, waardoor lessen kunnen worden getrokken uit opgedane ervaringen. Indien deze benadering gestoeld is op deugdelijke analyses en een duurzame verworteling, kunnen de hierboven genoemde struikelblokken worden vermeden.

Coördinatie werd tijdens de evaluatieperiode echter steeds zeldzamer in de DRC, een tendens die veroorzaakt werd door het algemene beleid inzake de samenwerking met de nationale autoriteiten tegen de achtergrond van de chronische zwakheid van de landen. De donoren en agentschappen zijn unaniem wat het belang van capaciteitsontwikkeling betreft.

10.2 Kansen voor toekomstige interventies

Een fundamentele aanpak blijft gunstig voor conflictpreventie en vredesopbouw. Wat gezamenlijke acties betreft was bijvoorbeeld de samenwerking tussen donoren en agentschappen onderling en tussen donoren en agentschappen en de regering zeer duidelijk tijdens de voorbereiding op de verkiezingen van 2006.

Deze wederzijdse hulp is blijven bestaan tijdens de opstart van initiatieven tegen seksueel geweld. Steeds vaker wordt rekening gehouden met de regionale dimensie van de conflicten, met name met de gevolgen daarvan op internationaal vlak.

Er zijn heel wat dingen die erop wijzen dat verankering op plaatselijk niveau mogelijk is. Zodra de decentralisatie in werking begint te treden en het vitale belang van capaciteitsontwikkeling duidelijk wordt, wordt stabilisatie een erkend thema in de interventiestrategieën in het oosten, een gebied waarvan de territoriale integriteit niet langer in twijfel wordt getrokken. NGO's zoals Cordaid hebben interventies ontwikkeld die gebaseerd zijn op vormen van gemeenschappelijk overleg die het bestuderen waard zijn.

De imminente groei van de investering van de privésector in de mijnbouw- en energiesector leidt tot nieuwe soorten verhoudingen met de staat. Ondernemingen hebben er belang bij een stabiele en transparante omgeving rond hun investeringen te creëren. Voor de samenwerkingsverbanden en operaties die in de nabije toekomst in de mijnbouwindustrie zullen opduiken zullen de donoren een betere dialoog dienen te onderhouden dan zij tot nu toe hebben gedaan.

Door conflict- en vredesversnellers te herkennen en passende strategieën te ontwerpen, door efficiënt te communiceren en door op nationaal - maar ook regionaal en plaatselijk - niveau samen te werken is het mogelijk de impact van de ondernomen activiteiten aanzienlijk te vergroten. Dit zou gepaard moeten gaan met bewuste aandacht voor menselijke en institutionele middelen waar deze ontbreken.

11. AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1: De programma's, monitoring en evaluatieanalyses op analyse van de conflictversnellers baseren.

In de internationale strategieën dienen programma's rond conflictpreventie en vredesopbouw een centrale rol te spelen. Daarvoor is een permanente analyse vereist van vredes- en conflictversnellers, zoals geschillen rond grondbezit, sociale omgeving, activiteiten van de gewapende groepen en de sociaal-economische omstandigheden rond de mijnen. Er dienen meer middelen te worden vrijgemaakt voor situatieanalyses in het oosten. Per slot van rekening zullen hierdoor echter middelen worden uitgespaard.

Voor de donoren:

- Geld vrijmaken om zich ervan te verzekeren dat de projecten een analyse bevatten van de conflictgevoeligheid van de interventie en - bij interventies die feitelijk op conflictpreventie en vredesopbouw gericht zijn - dat conflictfactoren deel van de doelstellingen uitmaken en duidelijk gemotiveerd worden.
- Een team van adviseurs samenstellen die in staat zijn om conflictanalyses uit te voeren die vertaald kunnen worden in programmeringsprioriteiten en om de positieve en negatieve effecten van een interventie op de conflicten te analyseren.
- Voor de groepen die instaan voor sectorale coördinatie van de donoren en agentschappen: zich ervan verzekeren dat er een relevante analyse van de conflicts- en vredesdynamieken wordt uitgevoerd die als referentie voor de programmering kan dienen. De conflictversnellers vermelden waarop de desbetreffende sector invloed kan uitoefenen.
- Eisen dat de uitvoerende organisaties in hun controleverslagen en evaluaties de analyses vermelden die zijn uitgevoerd op gebied van vredesopbouw, hetzij als neveneffect, hetzij als doelstelling van het project.

Voor de donoren en de uitvoerende agentschappen:

- Zich ervan verzekeren dat elke uitvoerende organisatie een conflictanalyse (of vredesanalyse, of overgangsanalyse, welke naam ook het beste past) bezit en geregeld herziet. Deze analyse dient rechtstreeks en verifieerbaar in verband te worden gebracht met de programma's.
- Enerzijds een groter aantal bezoeken aan het terrein door de teams van de donoren aanmoedigen en anderzijds de agentschappen aanmoedigen om vaker publiek overleg te plegen. Dit overleg dient te worden gedocumenteerd. Het is wenselijk een klachtensysteem voor de projecten in te voeren dat toegankelijk is voor de begunstigden.
- De programmeringsinstructies herzien om zich ervan te verzekeren dat in de context van de conflicten een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de indirecte gevolgen die de interventies hebben voor vrede en

anderzijds de directe gevolgen van de interventies die tot de waaijer aan interventies rond conflictpreventie en vredesopbouw behoren.

- Ervoor zorgen dat de aanpak van de gevolgen van de conflicten niet wordt verward met preventie of vredesherstel. Door trouw te blijven aan zijn doelstellingen kan het eerste soort programma negatieve gevolgen voor het conflict hebben. Deze gevolgen dienen tijdens de monitoring te worden gedocumenteerd.

Door deze doelstellingen na te streven dienen de actoren die zich het meeste met conflictpreventie bezighouden tot een gemeenschappelijke strategie te komen om te bepalen aan welke programma's voorrang dient te worden gegeven en welke instrumenten daarvoor dienen te worden uitgekozen.

Aanbeveling 2: Het evenwicht tussen de sectoren herstellen en gezamenlijke interventies aanmoedigen.

De programmering van de donoren dient gebaseerd te zijn op een bepaling van de meerwaarde van de verschillende sectoren op gebied van conflictpreventie en vredesopbouw en dient te berusten op een groter aantal gezamenlijke interventies.

Voor de donoren:

- De ISSSS dient aan de basis te liggen van elke planning met betrekking tot de doelstelling "vrede" en dient uit dien hoofde opnieuw te worden bestudeerd met het oog op een vernieuwd engagement.
- De Europese Dienst voor extern optreden dient, evenals de organisaties van politieke aard die met het oog op crisisbeheersing zijn opgericht¹⁴⁹, toe te laten dat de reikwijdte van de civiele missies en andere bijzonder gevoelige interventies wordt vergroot.

Voor de donoren, agentschappen en NGO's:

- Het effect dat interventies zoals de strijd tegen seksueel geweld en humanitaire hulpverlening op conflict- en vredesversnellers hebben dient beter te worden gecontroleerd en gedocumenteerd.
- De mijnbouwsector en de aspecten in verband met grondeigendomsrecht dienen beter te worden begeleid.
- De organisaties die zich met het beheer van de natuurlijke rijkdommen bezighouden dienen een beter onderscheid te maken tussen informele en criminele economie en te zorgen voor een betere coördinatie van de traceerbaarheidsinitiatieven, alsook voor strengere internationale normen met betrekking tot de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen.
- De organisaties die in de mijnbouwsector werkzaam zijn dienen nauwer overleg te plegen - en derhalve de coördinatie te verbeteren - met actoren

¹⁴⁹ In het geval van de Verenigde Staten kan men hierbij denken aan het *Office for Transition Initiatives et District Stability Framework*

die grote investeringen op dit gebied hebben gedaan, zoals de Volksrepubliek China en een aantal multinationals.

Deze aanwijzingen bieden een gelegenheid om de dialoog aan te gaan en nieuwe vormen van samenwerking te creëren met de staat. Nieuwe actoren zullen van de samenwerkingsverbanden eisen dat zij streven naar creativiteit, maar zij zijn derde partij bij deze nauwe relatie tussen de staat en de ontwikkelings- en stabilisatieprogramma's.

Aanbeveling 3: Een nieuwe relatie aangaan met de Congolese staat en echte coalities vormen op plaatselijk niveau.

Indien de internationale organisaties hun verhouding tot de centrale regering en het plaatselijke bestuur duidelijker bepalen, kunnen nieuwe vormen van samenwerking worden ontwikkeld. Deze moeten in een nieuwe benadering worden ingepast.

Voor de donoren:

- Meer geld vrijmaken voor de sectoren die bijdragen tot formalisering van de regelgeving rond de exploitatie van natuurlijke rijkdommen.
- Meer geld vrijmaken voor projecten om de arbeidsomstandigheden van de ambachtelijke mijnwerkers en de levensomstandigheden van de families van de soldaten te verbeteren.
- Meer geld vrijmaken voor de strijd tegen corruptie, voor integriteitssystemen en voor transparantie, met boodschappen die voornamelijk ten behoeve van de plaatselijke bevolkingen worden geformuleerd.
- Expertise ontwikkelen op gebied van beheer van natuurlijke rijkdommen, alsook activiteiten rond mensenrechten in de mijnbouwsector.
- Voorrang geven aan projecten die voor hun uitvoering van een minimaal aantal onderaannemers gebruik maken en waarbij de besluitvorming op territoriaal niveau plaatsvindt in coördinatie met de plaatselijke autoriteiten.
- Voorrang geven aan projecten die bij hun uitvoering blijf kunnen geven van flexibiliteit althans tussentijds aangepast kunnen worden¹⁵⁰.
- Voorrang geven aan projecten die gericht zijn op financiering van plaatselijke NGO's, niet alleen voor de uitvoering van activiteiten, maar ook om professionele en technische kaders te ontwerpen die op lange termijn plaatselijke ontwikkeling kunnen garanderen.

¹⁵⁰ Tijdens het onderzoek is bij nagenoeg alle interventiethema's opgemerkt dat geen rekening werd gehouden met de context of de strategieën van de plaatselijke partners, noch met parallelle projecten in afgelegen hoofdsteden, en dat geen overleg werd gepleegd met de belanghebbende partijen, hetgeen wijst op een veel grotere behoefte aan flexibiliteit. Hoewel deze behoefte vaak wordt erkend, dient te worden vastgesteld dat hulpagentschappen het moeilijk hebben het juk van al te verzorgde plannen van zich af te schudden en vooral om de budgetverdeling aan te passen aan wisselende prioriteiten op het terrein.

- Zorgen voor meer feedback over de projecten en initiatieven, met name door de follow-up en evaluatie ervan soepeler en uitgebreider te maken en het aantal uitgevoerde studies, alsook de publiciteit die daaraan wordt gegeven, te verhogen.

Voor de NGO's:

- Het model dat Cordaid heeft ontwikkeld voor financiering van plaatselijke autoriteiten op basis van resultaten dient te worden uitgebreid.
- De besluitvorming decentraliseren naar het terrein toe (hoogstens op niveau van de provinciehoofdsteden) en de uitgaven voor de uitrusting en vergoeding van het personeel zo laag mogelijk houden teneinde de kloof met de plaatselijke autoriteiten minder breed te maken.
- Er na afsluiting van de projecten op toezien dat het personeel dat zal worden ontslagen wordt opgeleid en omgeschoold.
- Overgaan tot een systematische identificering van uitvoeringsrisico's en deze risico's opnemen in schematische doelstellingen voor capaciteitsontwikkeling.
- Plaatselijke controle- en evaluatiesystemen ontwikkelen die toegankelijk zijn voor de inwoners, met name klachtensystemen en conflictkartering¹⁵¹.
- Voorrang geven aan programma's in natura en technische ondersteuning, met name de detachering van personeel bij plaatselijke organisaties (op voorwaarde dat die detachering aan duidelijke doelstellingen gebonden is en er een minimum aantal extra middelen ter beschikking wordt gesteld).

¹⁵¹ Zoals wordt weerspiegeld in de voorschriften van het *Humanitarian Accountability Project* beginnen bepaalde NGO's gebruik te maken van klachtensystemen, die bijvoorbeeld door de Wereldbank worden aangeraden voor de ontginningsindustrieën. Deze systemen worden echter nog maar in een zeer klein aantal gevallen toegepast, net zoals de bevolkingen nog maar nauwelijks worden geraadpleegd bij contextuele conflictanalyses of eenvoudigweg de bekendmaking van de conclusies van de door de organisaties uitgevoerde evaluaties van lopende of afgeronde projecten.

BIJLAGE 1: STUURCOMITÉ VOOR DE EVALUATIE

Dhr. Dominique De Crombrugghe, Belgische Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken

Dhr. Ivo Hooghe, Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken

Dhr. Michael Ruleta, extern kwaliteitscontroleur

Mw. Anna Hellström, OESO

Mw. Megan-Grace Kennedy Chouane, evaluatienetwerk COH, OESO

Henri Jorritsma, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland. Inspectie
Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. IOB

Dhr. Dieudonné Mouafo, *Agence Canadienne de Développement International* (ACDI)

Mw. Katrin von der Mosel, Federaal Ministerie van Economische Samenwerking
en Ontwikkelingssamenwerking van Duitsland (BMZ)

BIJLAGE 2: OPDRACHTOMSCHRIJVING

1. Context en logica

"Activiteiten voor conflictpreventie en vredesopbouw (CPVO) zijn alle projecten, programma's, beleidslijnen, strategieën of andere interventies die zich ten doel stellen conflicten te voorkomen of vrede op te bouwen. Zij zijn vaak (maar niet altijd) gericht op een specifiek conflictgebied – een streek die wordt bedreigd met, lijdt onder of zich herstelt van ernstig geweld tussen verschillende groepen." ¹⁵²

Er worden steeds meer middelen in de vorm van hulpverlening, tijd en energie gewijd aan politieke projecten, programma's en strategieën voor conflictpreventie en vredesopbouw. Dit is nodig gezien de hoge menselijke kosten van gewapende conflicten en hun weerslag op de politieke, sociale en economische ontwikkeling. De uitbarsting van een gewelddadig conflict betekent het einde van ontwikkeling en kan de positieve resultaten van ontwikkelingshulp volledig doen verdwijnen, hetgeen niet alleen de tegenhanger van armoede is maar ook een van de voornaamste oorzaken daarvan.

Het is van essentieel belang om de doeltreffendheid van CPVO-inspanningen beter aan te tonen. Donoren, uitvoerders en slachtoffers van een gewelddadig conflict willen heel graag weten wat werkt, wat niet en waarom. Deze interesse om beter te begrijpen wat op een positieve manier bijdraagt tot vrede en stabiliteit wordt ingegeven door het verlangen om coherenter, beter gecoördineerde en meer doeltreffende interventies uit te voeren, op alle niveaus.

Om aan deze vernieuwde interesse te voldoen heeft het COH een conceptgids opgesteld met richtlijnen voor de evaluatie van conflictpreventie en vredesopbouw. Deze gids biedt met name advies over de aspecten van evaluatie van CPVO-activiteiten die verschillen van andere ontwikkelingsinterventies. De gids is een naslagwerk voor de donoren die opdracht geven om evaluaties uit te voeren en voor de adviseurs die deze evaluaties uitvoeren. De conceptgids kan online worden geraadpleegd.¹⁵³

Tegelijk met de onderhavige evaluatie in de DRC zal deze gids nuttig zijn voor drie andere CPVO-evaluaties: Sri Lanka, Haïti en Zuid-Soedan. Deze vier onafhankelijk van elkaar uitgevoerde evaluaties zullen tot de afwerking van de gids bijdragen.

Deze evaluatie concentreert zich op het CPVO-beleid en de CPVO-interventies van de donoren in het aanhoudende en ingewikkelde conflict in de Democratische Republiek Congo (DRC) en met name in het oosten van het land. Aangezien er verschillende (bilaterale en multilaterale) donoren in Congo actief

¹⁵² *Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities*. DAC, 2007, p 16

¹⁵³ http://www.oecd.org/document/23/0,3343,en_21571361_34047972_35263575_1_1_1_1,00.html

zijn, is besloten deze evaluatie als een gezamenlijke oefening uit te voeren. Dit zou het gemakkelijker moeten maken om conclusies te trekken op een strategischer niveau.

In 2008 heeft een eerste aanbesteding plaatsgevonden, maar die is vervolgens ingetrokken vanwege de escalatie van het conflict in de DRC. De onderhavige aanbesteding dient ter vervanging van de eerste.

2. Het conflict in de DRC¹⁵⁴

In de Democratische Republiek Congo (DRC) doet zich momenteel een van de zwaarste aanhoudende humanitaire crisissen ter wereld voor. Hoewel het land in 2003 uit de zogenaamde "eerste Afrikaanse wereldoorlog" is gekomen toen de voormalige Congolese strijders zich hebben verenigd om een overgangsregering te vormen, sterven er volgens schattingen van geloofwaardige studies nog steeds meer dan duizend mensen per jaar door oorzaken die met het conflict te maken hebben, zoals ziekte, ondervoeding en aanhoudend geweld.

Geschiedenis van het conflict

Onafhankelijkheid

Congo wordt onafhankelijk in juni 1960, met M. Patrice Lumumba als eerste minister en M. Joseph Kasavubu als president. Nadat zij in een machtsstrijd verwickeld raken ontslaat Kasavubu Lumumba, die vervolgens gearresteerd wordt en in 1961 wordt vermoord. Het ambt van eerste minister van Congo gaat in 1964 naar Moïse Tshombe, leider van de afscheidingsbeweging in Katanga.

In 1965 worden president Kasavubu en zijn eerste minister Tshombe door kolonel Joseph Désiré Mobutu van de troon gestoten en begint Mobutu aan een ambtstermijn van tweeëndertig jaar. Zes jaar later doopt hij het land om tot Zaïre. Mobutu maakt systematisch gebruik van de minerale rijkdommen van Congo om aan de macht te kunnen blijven, mogelijke rivalen te coöpteren en zowel zichzelf als zijn aanhangers te verrijken. Mobutu wordt in 1997 van de macht verdreven door een opstand onder leiding van Laurent Kabila met steun van de buurlanden Rwanda en Oeganda.

Van post-Mobutu tot de presidentsverkiezing van Joseph Kabila

In augustus 1998 barst een nieuwe oorlog uit wanneer Kabila besluit zijn regering te zuiveren van Rwandese aanwezigheid. Congo wordt vervolgens binnengevallen door Rwandese troepen die steun verlenen aan de Congolese Tutsi-rebellen. Kabila vraagt hulp aan Zimbabwe, Angola en Namibië. Naar schatting komen in het daarop volgende conflict 5,4 miljoen mensen om het leven tussen 1998 en 2004 – de zwaarste dodentol sinds de Tweede Wereldoorlog¹⁵⁵. De

¹⁵⁴ International Crisis Group, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>.

¹⁵⁵ IRC, <http://www.internationalrescuecommittee.org>

meesten zijn het slachtoffer van de ziektes en hongersnood die de oorlog met zich meebrengt.

De staatsvertegenwoordigers, later vervoegd door niet-staatsactoren, tekenen in juli 1999 een staakt-het-vuren in Lusaka, waarbij de VN-Veiligheidsraad toestemming krijgt om in het jaar 2000 een vredesmacht (MONUC) naar het land te sturen. De gewelddadigheden gaan echter door, aangewakkerd door de mijnrijksdommen van Congo. Laurent Kabila wordt in januari 2001 vermoord en als staatshoofd vervangen door zijn zoon Joseph Kabila. De vredesonderhandelingen gaan het hele jaar 2002 door om te bereiken dat de Rwandese en Oegandese troepen zich zouden terugtrekken in ruil voor demobilisatie en ontwapening van de Rwandese Hutu-rebellen die zich op het grondgebied van de DRC bevinden. Eind 2002 verklaren Rwanda en Oeganda dat zij zich volledig uit de DRC hebben teruggetrokken, ondanks het feit dat er nog zogenaamde "proxies" aanwezig blijven. In december 2002 tekenen alle strijdende partijen en Congolese politieke groeperingen een vredesakkoord in Sun City, in Zuid-Afrika. Dit akkoord opende de deur voor een overgangsregering in juni 2003, waarin Kabila de macht zou delen met vier vicepresidenten.

De vorming van deze overgangsregering maakt echter geen einde aan het conflict in Oost-Congo en met name in de provincies Ituri, Noord-Kivu, Zuid-Kivu en Katanga. De rebellengroepen, waaronder de opstandelingen van oude rebellenbewegingen, de door de Rwandezes gesteunde Tutsi-rebellen en de Hutu-milities (waarvan de *Forces démocratiques pour la Libération du Rwanda* (FDLR) het grootste contingent uitmaken), blijven strijden tegen de regering en rivaliserende groepen, vaak met als doel zich van de controle over de minerale rijkdommen te verzekeren.

De strijd om het beheer van de grond en mineraalafzettingen in het noord-oosten van Ituri leidt tot wijdverspreid geweld en slachtpartijen in 2002 die de VN-troepen niet onder controle krijgen. Op initiatief van Frankrijk wordt een noodmissie in het leven geroepen die er in 2003 onder leiding van de EU in slaagt de situatie onder controle te brengen, terwijl op de terugkeer van een versterkte VN-missie naar Congo wordt gewacht.

Het geweld houdt gedurende het hele jaar 2004 aan en de interne volksverschuivingen leiden de Verenigde Naties er in maart 2005 toe te stellen dat zich in Oost-Congo "de zwaarste humanitaire crisis ter wereld" afspeelt.

Eind 2005, begin 2006 vestigt de Oegandese rebellengroep *Lord's Resistance Army* (LRA) zich in de buurt van het nationaal park Garamba in het noordoosten van Congo. Hierdoor wakkeren de spanningen tussen Kongo en Oeganda weer aan. Kampala dreigt ermee het LRA tot op Congolees grondgebied te vervolgen, terwijl Kinshasa van zijn kant Oeganda ervan verdenkt Oost-Congo te willen binnendringen om er de natuurlijke rijkdommen te exploiteren. In 2005 verklaart

het Internationaal Gerechtshof het Oegandese leger schuldig aan zware schendingen van de mensenrechten en illegale exploitatie van Congolese natuurlijke rijkdommen.

Een nieuwe grondwet, waarin de macht tussen de president en de eerste minister wordt verdeeld en de ambtstermijn van de president wordt beperkt tot twee jaar, wordt op 13 mei 2005 aangenomen en bij referendum goedgekeurd op 18 december 2005. Op 30 juli 2006 vinden verkiezingen voor het nationaal parlement plaats en wordt de eerste ronde van de presidentsverkiezingen gehouden. Daarbij komt het in Kinshasa tot gewelddadige confrontaties tussen aanhangers van Kabila en aanhangers van Jean-Pierre Bemba wanneer geen van beiden in de eerste verkiezingsronde de absolute meerderheid haalt. Op 29 oktober 2006 vinden de provinciale verkiezingen en de tweede ronde van de presidentsverkiezingen plaats, waarbij Kabila met 58% van de stemmen wordt herkozen als president, terwijl zijn alliantie zowel in het nationale parlement als in de provinciale parlementen een aanzienlijke meerderheid haalt.

Van 2006 tot vandaag

De problemen waar Noord-Kivu momenteel mee kampt zijn het gevolg van de mislukking van het vredesproces in Congo op gebied van integratie van het leger, economisch beheer en overgangsrechtspraak. Tijdens de tweede helft van de politieke overgang nemen de spanningen af door een beleid van beheersing, bedaring en internationale druk om verkiezingen te houden, zonder dat echter de hoofdoorzaken worden aangepakt. Uiteindelijk wordt de provincie in twee delen opgesplitst en raken de gebieden Masisi en Rutshuru in een koude oorlog verwickeld tussen de opstandelingen van de voormalige door Rwanda gesteunde rebellengroep, de *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* ("Congolese Groepering voor Democratie", RCD) en het nationale leger (FARDC). Er wordt nauwelijks vooruitgang geboekt op gebied van ontwapening en reïntegratie van de Maï Maï-milities of de repatriëring van Rwandese Hutu-rebellen (FDLR). De illegale exploitatie van de natuurlijke rijkdommen gaat onverminderd voort terwijl de verschillende gemeenschappen zich bewapenen, gedreven door diepe gevoelens van wrok vanwege de onzekerheid rond grondbezit, de mensenrechtenschendingen tijdens de oorlog en de wedijver om het beheer van de natuurlijke rijkdommen.

De nationale en provinciale verkiezingen van 2006 leiden tot de politieke liquidatie van de DRC. Gesterkt door de verkiezingen organiseert Kabila met de welwillende hulp van Rwanda geheime onderhandelingen met Nkunda en sluit op die manier een akkoord over de geleidelijke integratie van de troepen van Nkunda in de reguliere strijdkrachten, een proces dat ter plaatse bekend staat als "mixage", met dien verstande dat zij de provincie niet hoeven te verlaten zolang de algemene toestand op gebied van veiligheid niet gevoelig verbetert. Noch Nkunda, noch Kabila kunnen echter de harde kern van tegenstanders tegen de regeling aan beide kanten bedwingen. In 2006 wordt opnieuw gevochten tussen

de opstandelingen van Laurent Nkunda en het nationale leger, met als gevolg de ontheemding van duizenden burgers.

In mei 2007 komt er een einde aan de "mixage" met een nieuwe escalatie van geweld. De integratie van de troepen van Nkunda in het leger is mislukt en de crisis wordt erger na mei 2007. Nieuwe gevechten leiden tot nieuw geweld tegen burgers en verkrachtingen op grote schaal worden zelfs als oorlogsinstrument ingezet. De pogingen van de Verenigde Naties om een staakt-het-vuren af te dwingen en een speciale gezant als bemiddelaar te sturen lopen op niets uit.

Op 23 januari 2008 wordt het zogenaamde "Akkoord van Goma" voor vrede in Noord-Kivu ondertekend. Dit akkoord volgt op onderhandelingen tussen de regering, de afvallige generaal Laurent Nkunda en de Maï Maï-milities. Het omvat een staakt-het-vuren, de terugtrekking van de troepen uit de sleutelgebieden en de oprichting van een zogenaamde bufferzone van de Verenigde Naties. Opgemerkt dient echter te worden dat de Rwandese Hutu's van de FDLR niet aan de besprekingen hebben deelgenomen.

Ondanks toezeggingen van Nkunda dat hij zich zou terugtrekken duurt het niet lang vooraleer het akkoord wordt geschonden. Er volgen ernstige schermutselingen tussen het CNDP en de FARDC en in augustus 2008 lanceert het CNDP een nieuw offensief tegen Noord-Kivu. Het CNDP verovert aanzienlijke stukken terrein en grijpt in oktober de macht in Rutshuru alvorens op te rukken naar Goma, zonder echter de stad binnen te vallen. Op 29 oktober kondigt het CNDP een unilateraal staakt-het-vuren af, dat helaas niet wordt nageleefd, zoals op pijnlijke wijze blijkt uit het bloedbad van Kiwanja op 4 november, waar naar schatting een 150-tal slachtoffers vallen.

Het aantal nieuwe ontheemden wordt op 300.000 geschat en het Congolese leger raakt betrokken bij plunderingen, verkrachtingen en moorden in en rond Goma terwijl de troepen een voor een hun posities verlaten.

Begin november worden de diplomatieke inspanningen van de internationale gemeenschap verhoogd en wordt de Nigeraanse expresident Obasanjo tot VN-gezant benoemd om de vredesonderhandelingen te leiden. De VN wordt uitgenodigd om haar vredesmissie MONUC te versterken, die niet over de nodige middelen beschikte om de burgers tegen het geweld van het conflict te beschermen.

In december neemt de diplomatieke druk op Rwanda toe om zijn banden met het CNDP te verbreken volgend op de publicatie van een verslag van een groep VN-deskundigen waarin de banden tussen Rwanda en het CNDP aan het licht kwamen. Een maand later lanceren Rwanda en de DRC een gezamenlijke militaire operatie van 5 weken in Noord-Kivu om de FDLR uit het gebied te verjagen. Het offensief is gematigd succesvol en hoewel de FDLR aanvankelijk

inderdaad op de vlucht slaan, nemen zij hun vroegere posities weer in zodra de gezamenlijke operatie is afgelopen.

In januari wordt Laurent Nkunda, de leider van het CNDP, echter in Rwanda gearresteerd en vervangen door Bosco Ntaganda, tegen wie het Internationaal Strafhof een arrestatiebevel uitvaardigt. Het CNDP begint zich in de gelederen van de FARDC te integreren, een proces dat officieel wordt bekrachtigd door een vredesakkoord met Kinshasa dat bepaalt dat het CNDP wordt omgevormd tot politieke partij.

Tegelijk gaan de Oegandese en Congolese legers meer in het noordoosten van dezelfde "oostelijke" provincie zonder succes door met hun pogingen om de LRA te verdrijven. De LRA voert brutale razzia's uit onder de burgerbevolking, die op de vooravond van Kerstmis in Faradje 189 slachtoffers maken, zonder de meer dan 200 ontvoerde en 80 verkrachte vrouwen mee te tellen. Tegen midden januari hebben naar schatting 620 mensen door toedoen van de LRA het leven verloren.

3. Bedoeling en doelstellingen van de evaluatie

De evaluatie bestudeert de relevantie, resultaten en effecten van het CPVO-beleid en de CPVO-programma's van de internationale gemeenschap en de deelnemende agentschappen en donoren¹⁵⁶ en dit met name in het oosten van de DRC. Deze oefening voldoet aan de evaluatiecriteria van het COH: wat is gunstig voor CPVO, wat is dat niet en waarom?

De bedoeling van de evaluatie is tweevoudig: enerzijds het bevorderen van verantwoordelijkheidsgevoel en anderzijds het aanreiken van een pedagogisch werktuig voor vooruitgang. Opgemerkt dient echter te worden dat het de pedagogische dimensie is die primeert. Welke lessen kunnen worden getrokken om meer strategische, coherenter en beter gecoördineerde beleidslijnen en programma's te ontwerpen en hoe kunnen de resultaten, inbezitneming, harmonisatie en afstemming daardoor verbeteren? De resultaten van de evaluatie moeten de donoren de kans geven hun CPVO-strategieën bij te stellen, de internationale gemeenschap in de DRC haar gezamenlijke CPVO-benadering te verbeteren, de Congolese autoriteiten de ondersteuning van CPVO beter te beheren en de uitvoerende agentschappen de kwaliteit van hun interventies te verbeteren.

Deze evaluatie is ook opgesteld met de bedoeling de "OESO-DAC-gids voor evaluatie van activiteiten rond Conflictpreventie en Vredesopbouw" uit te testen. De ervaring die tijdens de evaluatie wordt opgedaan moet helpen om de gids te voltooien, aangezien het voorlopig nog maar om een werkdocument gaat.

¹⁵⁶ België, Duitsland, Japan, Nederland, Verenigd Koninkrijk, UNDP, Unicef, UNFPA, UNIFEM, HCDH

4. Reikwijdte

De evaluatie onderzoekt het CPVO-beleid en de CPVO-strategieën en -programma's van de internationale gemeenschap (bilaterale en multilaterale organisaties) in het oosten van de DRC. De geografische reikwijdte is beperkt tot de provincies Zuid-Kivu, Noord-Kivu en Ituri. Dat neemt niet weg dat ook rekening wordt gehouden met de interventies op nationaal niveau zonder specifieke doelgroep in het conflictgebied die daar desondanks een impact kunnen hebben. De evaluatie betreft de periode vanaf 2002 – toen Oeganda en Rwanda hebben toegezegd dat zij zich volledig uit het grondgebied van de DRC zouden terugtrekken en toen onderhandelingen tot het vredesakkoord van Sun City hebben geleid – tot 2009.

De CPVO-interventies in de DRC beslaan een vrij breed veld, dat onder andere het geweld tegen vrouwen, de kindsoldaten, de etnische kwestie, het regionale beleid, SSR, DDR, (overgangs)rechtspraak, de natuurlijke rijkdommen, de problemen rond grondbezit, de interne ontheemden, de media en de verkiezingen omvat. In Figuur 1 vindt de lezer nog andere onderwerpen uit de OESO-richtlijnen inzake evaluatie van CPVO-activiteiten (p. 18).

De leden van het evaluatieteam kunnen 3 tot 5 thema's voorstellen die zij relevant vinden na afronding van de portefeuilleanalyse van de verschillende donoren en organisaties en de weergave van de veranderingstheorieën (vergelijk hieronder). Deze 3 tot 5 thema's worden op het terrein geëvalueerd.

In het kader van die 3 tot 5 thema's onderzoekt de evaluatie een steekproef van 50 tot 60 interventies van verschillende omvang. Tijdens de hoofdmissie worden 20 tot 25 interventies bezocht, waarvan er 5 tot 6 aan een diepgaande analyse worden onderworpen.

De thema's en interventies worden in overleg met het stuurcomité gekozen tijdens de voorbereidingsfase.

5. Evaluatievragen

De evaluatievragen zijn geïnspireerd op de vijf OESO-DAC-criteria voor de evaluatie van ontwikkelingshulp. Dit zijn kort gezegd hun relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid en impact. De evaluatie zal zich bovendien bezighouden met de aanvullende criteria in verband met de coördinatie tussen de donoren en met de uitvoerende organisaties en de politieke coherentie, e.e.a. in overstemming met de aanwijzingen in het werkdocument over evaluatie van CPVO-activiteiten.

De OESO-DAC-gids geeft een gedetailleerde omschrijving van de evaluatiecriteria voor kwesties in verband met CPVO. Dit document maakt

integraal deel van de onderhavige Opdrachtomschrijving uit voor de opstelling van de uiteindelijke evaluatievragen en enige afwijkingen ervan dienen te worden gemotiveerd.

De belangrijkste evaluatievragen zijn de volgende:

1. Wat waren de bestaande beleidslijnen en strategieën inzake CPVO? Welke inhoud is daaraan gegeven? Zijn zij in de loop van de tijd geëvolueerd?
2. Welke rol hebben de regering en de andere belanghebbende partijen op regionaal niveau gespeeld?
3. In hoeverre bieden de beleidslijnen, strategieën en interventies rond CPVO een nauwkeurig en gepast antwoord op het conflict en op de verwoesting die het conflict in het verleden heeft aangericht en tot op heden nog steeds aanricht? Waren/zijn de doelstellingen gepast en waren/zijn het de doelstellingen waaraan prioriteit diende te worden gegeven?
4. In hoeverre hebben de interventies hun doelstellingen bereikt? Wat zijn de resultaten van de CPVO-interventies? Zijn zij potentieel duurzaam?
5. In welke zin zijn deze interventies te verkiezen boven alternatieve mogelijkheden waarvoor de donoren niet gekozen hebben maar daarvan zij wel op de hoogte waren en die dezelfde doelen nastreven?
6. Welke impact hebben de beleidslijnen en strategieën inzake CPVO op de geselecteerde thema's?
7. In hoeverre coördineren de donoren hun CPVO-inspanningen onderling of met de plaatselijke instellingen en hoe coherent is hun CPVO-benadering?

6. De verschillende fases

De "OESO-DAC-gids voor evaluatie van activiteiten rond Conflictpreventie en Vredesopbouw" en de "COH-normen voor een evaluatie van hoge kwaliteit" dienen als referenties voor de evaluatie te worden beschouwd en moeten overal waar mogelijk in acht worden genomen.

1. Aanvangsverslag

Het aanvangsverslag geeft aan dat de adviseurs hun opdracht en de reikwijdte van deze evaluatie goed hebben begrepen. Verder geeft het verslag aan welke methodologie tijdens de verschillende fases van de evaluatie dient te worden gevolgd, d.w.z. welke methodologie moet worden toegepast om de veranderingstheorieën weer te geven en analyseren, om de thema's en interventies te bepalen, voor de schematische studie, voor de bezoeken op het terrein, enz. Het indicatieve tijdsschema dat in de Opdrachtomschrijving wordt voorgesteld kan tijdens deze fase na overleg met het stuurcomité eventueel worden herzien.

De deelnemende donoren zullen een databank aanleveren die een algemeen beeld geeft van hun CPVO-projecten.

Aan het eind van deze fase hebben de adviseurs de evaluatievragen en de daarbij horende indicatoren geformuleerd en de desbetreffende goedkeuring van het stuurcomité verkregen.

In de bijlage bij het aanvangsverslag stelt het evaluatieteam een Opdrachtomschrijving voor de missies van de beleidsfase voor.

De leden van het evaluatieteam ronden het aanvangsverslag af 4 maanden nadat zij de evaluatieopdracht hebben gekregen en dienen het verslag een week later bij het stuurcomité in. Dit aanvangsverslag wordt beschouwd als een belangrijk element dat de kwaliteit van het evaluatieproces moet garanderen en het stuurcomité kan de samenwerking met de genoemde adviseurs eventueel opzeggen indien het aanvangsverslag niet aan hun verwachtingen voldoet.

2. Beleidsfase van CPVO

Om de onderhavige evaluatie aan te vullen zal een documentair onderzoek van recente publicaties en bestaande evaluatieverslagen inzake CPVO worden uitgevoerd.

De adviseurs gaan over tot analyse van de aangeleverde databank.

Bij de evaluatie wordt gebruik gemaakt van bestaande conflictanalyses van de deelnemende donoren om de impliciete of expliciete veranderingstheorieën weer te geven waarop de genoemde donoren hun CPVO-beleid baseren. De geldigheid van de conflictanalyses en veranderingstheorieën wordt gedurende de gehele evaluatie gecontroleerd.

Het team wordt geadviseerd een missie in de DRC te organiseren:

- om aan de plaatselijke autoriteiten het belang van de evaluatie uit te leggen en hen aan te moedigen hun medewerking te verlenen tijdens het gehele evaluatieproces en in de plaatselijke referentiegroepen;

- om tijdens de komende missie ter plaatse optimale betrokkenheid van de donoragentschappen te garanderen;
- om nuttige informatie te verzamelen over de CPVO-beleidslijnen en veranderingstheorieën.

Er worden aanvullende missies ten kantore van de donoren en deelnemende agentschappen voorzien om er sleutelactoren van de betrokken diensten en beleidsmakers te interviewen. Het doel is aanvullende informatie te verzamelen over de veranderingstheorieën en hun beleid op gebied van CPVO.

Op basis van de in deze en de voorgaande fase uitgevoerde werkzaamheden wordt een volledig verslag opgesteld dat antwoord geeft op vraag 1, 2, 3 en 7.

Op basis van de analyse van de portefeuilledatabank, de veranderingstheorieën en de op voorhand bepaalde criteria stellen de leden van het evaluatieteam de 3 tot 5 thema's voor die in detail zullen worden onderzocht, alsook een steekproef van 50 tot 60 te onderzoeken interventies. Op basis van deze steekproef worden 20 tot 25 interventies op het terrein bezocht, waarvan er 5 of 6 diepgaand worden geanalyseerd. Tenzij het tegendeel is aangegeven worden de interventies geselecteerd uit een portefeuille van organisaties die aan de evaluatie deelnemen.

Dit voorstel wordt met de leden van het stuurcomité besproken en de eindkeuze wordt in overleg gemaakt.

3. Thematische fase

De strategieën en beleidslijnen inzake CPVO alsook de veranderingstheorieën die aan de 3 tot 5 geselecteerde thema's ten grondslag liggen worden meer in detail bestudeerd.

Er wordt een documentaire studie van de 50 tot 60 casussen uitgevoerd.

Voor de hoofdmissie op het terrein zijn 6 tot 8 weken nodig (oftewel 250 tot 300 werkdagen). Tijdens de hoofdmissie:

- worden voor de 20-25 geselecteerde interventies bezoeken op het terrein uitgevoerd;
- worden 5-6 diepgaande evaluaties uitgevoerd.

De missie vangt aan met een presentatie over de doelstellingen van deze bezoeken op het terrein bij de plaatselijke referentiegroepen in de provincies Noord-Kivu, Zuid-Kivu en Ituri (zie onderdeel 9).

Aan het einde van deze missie organiseren de adviseurs een debriefingsbijeenkomst met de plaatselijke referentiegroepen.

Tijdens de twee weken volgend op de missie stellen de leden van het evaluatieteam een verslag op over hun bezoek op het terrein en twee weken later presenteren zij dit verslag aan het stuurcomité.

4. Eindverslag

Op basis van de tijdens de voorgaande fases verzamelde informatie geeft het eindverslag antwoord op de evaluatievragen die tijdens de voorbereidende fase zijn geformuleerd.

Dit verslag wordt in drie etappes overgelegd: voorontwerp, eindontwerp en eindverslag. Na elke etappe kunnen de leden van het stuurcomité commentaar leveren en met dit commentaar wordt door de adviseurs rekening gehouden. Het eindverslag dient verplicht door de leden van het stuurcomité te worden goedgekeurd.

Dit verslag bevat een korte samenvatting van maximaal 5 pagina's. Het verslag mag niet langer dan 75 pagina's zijn, de bijlagen niet meegerekend. De indeling van het verslag dient in overeenkomst te zijn met de COH-kwaliteitsnormen voor evaluaties (vgl. punt 10 van deze normen). Aanwijzingen omtrent de lay-out worden op voorhand verstrekt.

Het verslag is beschikbaar in drie talen: Frans, Engels en Nederlands. Het evaluatieteam staat garant voor de kwaliteit van de vertalingen (verplichte nalezing).

5. Verspreiding en feedback

Er wordt een seminar voor feedback gehouden bij een van de deelnemende donoren en een andere in de DRC.

Ter afronding van de evaluatie stellen de adviseurs een nota met opmerkingen op over het gebruik van de OESO-DAC-gids voor evaluatie van activiteiten rond conflictpreventie en vredesopbouw (werkversie van het document). Daarin spreken zij zich in essentie uit over de sterke en zwakke punten van deze gids en over mogelijke verbeteringen.

7. Voorlopige planning en resultaten

De hoofdtaal van de onderhavige evaluatie is Frans. Alle tussentijdse verslagen worden in het Frans opgesteld, met uitzondering van het verslag in de beleidsfase en het eindverslag, die in het Frans, Engels en Nederlands worden opgesteld. Vergaderingen worden in het Frans gehouden, maar de adviseurs dienen tevens een goede beheersing van de Engelse taal te hebben.

Week	Onderwerp	Maximaal aantal bladzijden	Taal
0	Toewijzing van de evaluatiemissie		
0	Startvergadering		
4	Overlegging van het aanvangsverslag	20	Frans
5	Eerste stuurcomité: presentatie van het aanvangsverslag: bespreking en beslissing over het vervolg van de evaluatie		
6			

	Documentaire studie		
	Weergave van veranderingstheorieën		
	Missie DRC		
	Missie zetel		
18	Overlegging van het verslag van de beleidsfase	50	Frans + Engels+ Nederlands
20	Tweede stuurcomité: presentatie van het verslag van de beleidsfase		
21-32	Thematische fase		
34	Overlegging van het verslag inzake de missie op het terrein		Frans
35	Gelegenheid voor het stuurcomité om commentaar te geven op het verslag inzake de missie op het terrein. Geen vergadering.		
37	Overlegging van het eerste verslagontwerp	75	Frans
39	Derde stuurcomité: Presentatie van het eerste verslagontwerp, bespreking en opmerkingen.		
41	Overlegging van het eindontwerp van het verslag	75	Frans
43	Termijn voor eindopmerkingen		
47	Eindverslag en vertalingen	75	Frans + Engels + Nederlands
49	Eindnota over gebruik van de aanwijzingen inzake CPVO-evaluatie	10	Frans + Engels
49+	2 grote feedbackvergaderingen: een in de zetel et de andere in de DRC		Frans + Engels

8. Ethische principes

Geen schade aanrichten (Do No Harm): de evaluatie dient conflictgevoelig te zijn. De leden van het evaluatieteam zijn zich bewust van de potentiële weerslag op het conflict en dienen al het mogelijke te doen om te voorkomen dat de evaluatie negatieve gevolgen voor het conflict en de slachtoffers ervan heeft.

Tijdens het evaluatieproces wordt rekening gehouden met aspecten inzake geslacht, geloof en overtuigingen, gebruiken en gewoontes van de belanghebbende partijen; de evaluatie wordt in alle integriteit en eerlijkheid uitgevoerd en biedt plaats voor alle meningen. De rechten en het welzijn van de deelnemers aan de evaluatie worden beschermd. De anonimiteit en

vertrouwelijkheid van de informatiebronnen dienen tegen elke prijs te worden beschermd.

In de loop van de missies op het terrein brengt het evaluatieteam een bezoek aan de kantoren van de donoren in de DRC en zorgt het voor de nodige toestemmingen van de civiele en militaire autoriteiten. De leden van het evaluatieteam nemen geen onnodige risico's voor de veiligheid van het deelnemende personeel, de partners en begunstigden en zijn zich er te allen tijde van bewust dat zij deze laatsten onbedoeld kunnen blootstellen aan nog grotere risico's dan die waaraan zij zichzelf kunnen blootstellen.

De leden van het evaluatieteam leggen in het aanvangsverslag uit hoe zij van plan zijn de evaluatie "conflictgevoelig" te maken.

9. Beheer van de evaluatie en stuurcomité

In overeenkomst met de Opdrachtschrijving worden de werkzaamheden van de leden van de evaluatiegroep op de voet gevolgd door een stuurcomité. Dit stuurcomité bestaat enerzijds uit evalueerders en thematische deskundigen van de deelnemende donoragentschappen en van het secretariaat van het evaluatienetwerk van het COH (OESO). Het stuurcomité kan bevoegde deskundigen tot vast lid van het stuurcomité benoemen of uitnodigen voor bepaalde zittingen. Het stuurcomité vergadert in Brussel, dan wel – indien de leden van het stuurcomité en de adviseurs daar de voorkeur aan geven – in de zetels van andere deelnemende organisaties.

Het stuurcomité beoordeelt de inhoud en kwaliteit van het resultaat van de werkzaamheden, analyses, conclusies en aanbevelingen. De groep komt drie keer bij elkaar:

- 1e vergadering over het aanvangsverslag;
- 2e vergadering over het verslag van de beleidsfase;
- 3e vergadering over het voorontwerp van het eindverslag.

De opmerkingen over het concept-eindverslag worden verzameld in een antwoordenrooster. Dit rooster wordt aan de adviseurs overgelegd, die het vervolgens aanvullen met hun eigen mening over deze opmerkingen en aangeven hoe zij de opmerkingen gaan benutten.

Tijdens de missies worden in de DRC verschillende plaatselijke referentiegroepen ingesteld. De adviseurs organiseren vergaderingen met deze groepen om feedback te geven over hun missies in Kinshasa, Noord-Kivu, Zuid-Kivu en Ituri. De referentiegroepen bestaan uit de belangrijkste belanghebbende partijen voor CPVO in de DRC, zoals personeelsleden van de vertegenwoordigingen van de donoren, uitvoerende organisaties en afgevaardigden van de plaatselijke Congolese autoriteiten en de burgermaatschappij. Deze referentiegroepen spelen

een adviserende rol, maar hebben geen beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de evaluatie.

Het dagelijks beheer van de evaluatie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Speciaal Evaluatiebureau van de Belgische regering.

10. Kwaliteitscontrole

In het stuurcomité zetelt een externe kwaliteitscontroleur. Deze persoon dient in het bijzonder aandacht te besteden aan de kwaliteit van de gebruikte methodologie en de voldoening van de evaluatie (en het evaluatieproces) aan de kwaliteitsnormen voor evaluaties (COH) en de gids voor CPVO-activiteiten. De leden van het evaluatieteam zorgen voor een eigen extern mechanisme voor kwaliteitscontrole.

11. Teamprofiel

Minstens 6 adviseurs met aanvullende profielen, waaronder:

- kennis van en ervaring met evaluatieprocessen
- kennis van en ervaring met conflictpreventie en vredesopbouw
- kennis van en ervaring met de Democratische Republiek Congo en met name het conflict in het oosten van het land
- kennis van en ervaring met de verschillende thema's in verband met CPVO in Oost-Congo
- taalvaardigheid: Frans, Engels, Nederlands, Swahili en Kinyarwanda zijn vereist
- bij voorkeur een internationaal team, met evenveel mannen als vrouwen en met adviseur(s)
- de teamverantwoordelijke dient duidelijk te worden geïdentificeerd

12. Oproep voor technisch aanbod

Het technisch aanbod bestaat uit het volgende:

- een memorie van toelichting waaruit onomstotelijk blijkt dat de Opdrachtomschrijving en het te evalueren onderwerp duidelijk zijn begrepen.
- een eerste voorstel inzake benadering en methodologie.
- een werkplanning.
- de samenstelling van het team (organisatie, taakverdeling en cv's van de verschillende teamleden); de teamverantwoordelijke dient duidelijk te worden geïdentificeerd.
- aanduiding van het aantal werkdagen per adviseur en per fase en of het om een ervaren, beginnende dan wel plaatselijke adviseur gaat.

- referenties over de evaluatiemissies die het adviseursteam de voorbije tien jaar heeft uitgevoerd. Zij dienen beperkt te zijn tot contracten die relevant zijn voor de onderhavige evaluatie.
- een gedetailleerde begroting.
- een samenvatting van één pagina van het technische voorstel.

BIJLAGE 3: LIJST VAN ONTMOETTE PERSONEN
Thema: Humanitaire hulpverlening en seksueel en geslachtsgebonden geweld

Max HADORN	OCHA , afdelingschef		Kinshasa
Dr Anselm SCHNEIDER	GTZ, programmadirecteur "Multisectorale Strijd tegen hiv/aids en Versterking van de Gezondheidszorg"		Kinshasa
Heller KARSTEN	GTZ, technisch adviseur inzake mensenrechten en de strijd tegen seksueel geweld		Kinshasa
Sylvie MONETTE	Ambassade van Canada, tweede secretaris (Samenwerking)		Kinshasa
Jean Claude MAILHOT	Ambassade van Canada, adviseur en hoofd Samenwerking		Kinshasa
Julie CROTEAU	Ambassade van Canada, politiek adviseur		Kinshasa
Frédéric SIZARET	UNICEF, coördinator afdeling Spoedgevallen		Kinshasa
Gisèle Irénée KOULA	UNIFEM, Country Programme Manager		Kinshasa
Yuki HIROTANI	Ambassade van Japan, derde secretaris		Kinshasa
Ikeda KIYOHICO	Ambassade van Japan, eerste secretaris		Kinshasa
Jennyfer A.E.ImperatorRichard DACKAM-NGATCHOU	Tweede secretaris, Ambassade van Nederland		Kinshasa
Roselidah Ondeko	UNFPA, Plaatselijke vertegenwoordiger		Kinshasa
Tasha Gill	projectcoördinator, UNFPA		Goma
	Kinderbescherming, Spoedgevallen en Post-Conflict, VVS		Kinshasa
Bingane Zihaliwa Innocent	Agence d'Achat des Performances van Zuid-Kivu	♂	Shabunda
Dubois Michel	UNDP afdelingschef terrein Bukavu	♂	Bukavu
Mushagalusa Pacifique	AAP-coördinator Zuid-Kivu	♂	Bukavu
Kajuci Mirindi Désiré	OCHA, humanitair assistent op het terrein	♂	Bukavu
Sizaret Frédéric	Unicef, coördinator afdeling spoedgevallen	♂	Kinshasa
Dakam-Ngatchou Richard	UNFPA, plaatselijke vertegenwoordiger	♂	Kinshasa
Crôteau Julie	Ambassade van Canada, adviseur	♀	Kinshasa
Heller Karsten	GTZ, technisch adviseur	♂	Kinshasa
Bukaraba Annie	International Alert, plaatselijke coördinator	♀	Bukavu
Banza Benoit	Malteser Internationa	♂	Bukavu
Slachmuis Lena	Search for Common Ground, nationaal directrice	♀	Bukavu
Schneider Anselm	GTZ, programmadirecteur	♂	Kinshasa
Jorg Maxin	GTZ, plaatselijke directeur	♂	Kinshasa
Vanholder Pieter	Life & Peace Institute, vertegenwoordiger	♂	Kinshasa
Mailhot Jean-Claude	Ambassade van Canada, adviseur en hoofd Samenwerking	♂	Kinshasa
Hagen Hans-Georg	fondscoördinator	♂	Kinshasa
Ngende Erasme	Cordaid, administratief en financieel adviseur	♂	Bukavu
Ikeda Kiyohiko	Ambassade van Japan, eerste secretaris	♂	Kinshasa
Mutuli Milicent	HCR, chef onderdelegatie	♀	Bukavu
Mohamat Ali	HCR, programmaverantwoordelijke	♂	Bukavu
Benhayoune Loubna	OCHA, afdelingschef, Bukavu	♀	Bukavu
Leguen Nicolas	ECHO Bukavu	♂	Bukavu
Hirotoni Yuki	Ambassade van Japan, derde secretaris	♂	Kinshasa
Kreidler Corinna	ECHO, afdelingschef	♀	Kinshasa

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Koch J. Dirk	Ambassade van Nederland, tweede secretaris	♂	Kinshasa
Ntabuyantwa Claude	<i>Agence d'Achat des Performances</i> van Zuid-Kivu, directeur	♂	Shabunda
Van Loo Sonia	Ambassade van België, samenwerkingsattaché	♀	Kinshasa
Struye de Swieland Dominique	Ambassade van België, ambassadeur	♀	Kinshasa
Mastaki Safari Jules	ngo <i>Pain pour les Déshérités</i> , directeur	♂	Bukavu
Bisimwa Bertin	International Alert, programmaverantwoordelijke	♀	Bukavu
Mamegabe Murhula André Jules	Cordaid, programma-adviseur	♀	Bukavu
Hirotoni Yuki	Ambassade van Japan, derde secretaris	♂	Kinshasa
De Faily Didier	Studiebureau B.E.S.T.	♂	Bukavu
Mufungizi Musara Damien	ngo P.A.A.	♂	Bukavu
Buhalagarha Chimanuka	Provinciaal Ministerie van Planning, Zuid-Kivu, kabinetsdirecteur Bestuurder van het Shabunda-gebied	♂	Bukavu
Cirakarura Tengura	<i>Comité d'eau-Mahyu</i> , voorzitter		Walungu, Lurhala
Magambo Musafili	VODIMIR, plaatselijke ngo IRC-partner voor de strijd tegen seksueel geweld, coördinator	♂	Bukavu
Any Mambo	VODIMIR, projectleider SGBV	♀	Bukavu
François Citera	VODIMIR, boekhouder	♂	Bukavu
Christian C. Michaud	UNICEF, coördinator Gemeenschapsheropleving	♂	Goma
Laetitia Beuscher	1RC, Pear Plus- Integrated Community Development Coordinator	♀	Bukavu
John Mumbere Bitaha	IRC, Education Officer	♂	Bukavu
Cyprien Maheshe	UNDP, verantwoordelijke voor follow-up en evaluatie van het programma inzake armoedebestrijding	♂	Bukavu
Lameck Kambale Kaniki	UNICEF, planning, follow-up en evaluatie PEAR Plus	♂	Bukavu
Ildephonse Kanmute	UNICEF, beheerder WASH	♂	Bukavu
Marthe Idumbo	UNICEF, beheerder Overleving	♀	Bukavu
Flory Mubandelwa	UNICEF, beheerder Bescherming	♀	Bukavu
Agnès Katavali	UNICEF, beheerder Onderwijs	♀	Bukavu

Thema: Rechtspraak

Howlandt, Todd	BCNUDH(HCDH-DDH/MONUC), directeur		Kinshasa
Bouaka, Louis Marie	BCNUDH(HCDH-DDH/MONUC), adjunct-directeur		Kinshasa
Mpiana, Godefroid	ICTJ, programmaverantwoordelijke		Kinshasa
Arena, Sophie	BCNUDH (HCDH-DDH/MONUC), coördinator unit Bescherming		Kinshasa
Salami, Adam	BCNUDH (HCDH-DDH/MONUC), Human Rights Officer, Transitional Justice & Fight against Impunity Unit		Kinshasa
Meersman, Katrien	Ambassade van België, attaché Ontwikkelingssamenwerking		Kinshasa
Robberecht, Peter	Ambassade van België, eerste secretaris, afdeling Beleid		Kinshasa
Decarnières, Aurore	Advocaten Zonder Grenzen, missiehoofd		Kinshasa
Mailhot, Jean Claude	Ambassade van Canada, adviseur en hoofd Samenwerking		Kinshasa
Crôteau, Julie	Ambassade van Canada, adviseur (Beleid)		Kinshasa
Monette, Sylvie	Ambassade van Canada, 2e secretaris		Kinshasa

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

	(Samenwerking)	
Dulieu, Pierre	CTB, plaatselijke vertegenwoordiger	Kinshasa
	CTB, geografisch adviseur, RDC, Desk Centraal-,	Kinshasa
Uyttendaele, Bart	Oost- en Zuid-Afrika en Azië	
Eggen, Manuel	<i>RCN Justice & démocratie</i> , coördinator	Kinshasa
	UNDP, hoofdcoördinator, steununit Programma	
Lavoie, Jean	Bestuur	
	UNDP, hoofdcoördinator, steununit Programma	Kinshasa
Treacy, Brian Leo	Bestuur	
	UNDP, Programme Specialist Rule of Law, Justice &	Kinshasa
Gouraud, Sébastien	Security	
	UNDP, partnerschappen en verbinding met de	Kinshasa
Ginet, Bertrand	donoren	
Guiraud, René	UNDP, adjunct-landsdirecteur, programmadirecteur	Kinshasa
Bulambo, Delphin	REJUSCO, adjunct-coördinator	Goma
Kubuya, Muhangi	CRONGD Noord-Kivu, uitvoerend secretaris	Goma
Yuma, Christian	Gerecht in Eerste Aanleg, voorzitter	Goma
Buzake, Eugène	Advocaat, coördinator SAJ (ngo)	Goma
Lumbu, Sylvain	Procureur van de Republiek	Goma
Midagu, Jérôme	Advocaat, deken van de orde der advocaten	Goma
Yuma, Kahindo Fatuma	Advocate	Goma
Sané, Ouzman	UNDP, programmaverantwoordelijke, toegang tot	Goma
	rechtspraak	
Lebois, Marc	REJUSCO, directeur	Goma
Tuyihimbaze, Franco	Regionale minister van Justitie	Goma
Bobeli (Major)	Verantwoordelijke, speciale politie voor de bescherming van	Goma
	kinderen en vrouwen	
Sawyer, Ida	Human Rights Watch, onderzoekster en	Goma
	vertegenwoordigster DRC	
Bushiri (Judge)	Hof van Beroep, eerste voorzitter	Goma
Kibandja, Eugène	vertegenwoordiger, <i>Observatoire congolais des prisons</i>	Goma
Mutabesha, Jean	Advocaten Zonder Grenzen, bureauverantwoordelijke	Bukavu
Vangu (Judge)	Hof van Beroep van Zuid-Kivu, eerste voorzitter	Bukavu
Ilunga, Paulin	Gerecht in Eerste Aanleg, voorzitter	Bukavu
Mutata, Laurent (Colonel)	Militair Gerechtshof van Bukavu, hoofdkrijgsauditeur	Bukavu
Bagaya, Jean-Claude	advocaat, deken van de orde der advocaten	Bukavu
Chekanabo, Berthe	Provinciale afdeling Rechtspraak, Zuid-Kivu, hoofd	Bukavu
Bahati, Pierre	vertegenwoordiger, Radhoski / <i>Heritiers de la Justice</i>	Bukavu
Dubois, Michel-Yvan	UNDP, afdelingschef, Zuid-Kivu	Bukavu
Wacouboué, Marie-Thérèse	UNDP, programmaverantwoordelijke,	Bukavu
Coulibaly, Souleymane	MONUC, hoofd van het VN-bureau voor mensenrechten	Bukavu

Thema: Demobilisatie en veiligheidssector

<i>Voornaam, naam</i>	<i>Organisatie en functie</i>	♂♀	<i>Plaats</i>
In het blauw gemarkeerd:			
	groepsinterview		
Junior de Fabbribekers	Deskundige DDR SSR, Belgische Samenwerkingsdienst	♂	Brussel
Col. Tim Woodman	Britse ambassade, attaché voor defensie DRC, Angola,	♂	Kinshasa

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

	Gabon, RoC		
	UNDP, Poverty Reduction Unit, Advisor Recovery & Development	♂	Kinshasa
Dhr. Jos de Beus			
Dhr. Damien Mama	UNDP,	♂	Kinshasa
Dhr. Mediuf Diop	UNDP, Team Rechtspraak, Veiligheid en Bestuur	♂	Kinshasa
Dhr. Patrick Dave	EUSEC, directeur Hulpverlening (administratieve hervorming FARDC)	♂	Kinshasa
	MONUC ODR/RR, waarnemend directeur	♂	Kinshasa
Dhr. Jean-Marc Tafani			
Dhr. Stephan Pearce	Ambassade van Zuid-Afrika, <i>Ministre Conseiller</i>	♂	Kinshasa
Col. Siphon Mnguni	Ambassade van Zuid-Afrika, attaché Defensie	♂	Kinshasa
Dhr. Norbert Sengamali Lukukwa	Ministerie van Buitenlandse Zaken, adjunct-kabinetsdirecteur	♂	Kinshasa
	Ministerie van Buitenlandse Zaken, verantwoordelijke voor follow-up van de vredesakkoorden	♂	Kinshasa
Col. Chriss Yamba			
Prof. Grevisse Didend Yav. PhD		♂	Kinshasa
	Uitvoerende unit van het Nationaal Programma voor Ontwapening, Demobilisatie en Reïntegratie, projectbeheerder		
Mw. Evelyne Mbata	Uitvoerende unit van het Nationaal Programma voor Ontwapening, Demobilisatie en Reïntegratie, verantwoordelijke voor communicatie	♀	Kinshasa
Dhr. Peter Robberecht	Ambassade van België, eerste secretaris afdeling Beleid	♂	Kinshasa
Gen. Michel Elesse Yombentole	Comité voor follow-up van de hervorming van de politie (CSRP9), uitvoerend secretaris	♂	Kinshasa
Dhr. Yuki Hirotani	Ambassade van Japan, derde secretaris	♂	Kinshasa
Dhr. Kiyohiki Ideka	Ambassade van Japan, eerste secretaris	♂	Kinshasa
Col. Matou	Ministerie van Defensie, kabinetsdirecteur	♂	Kinshasa
Dhr. Matthew Reid	MAG, Programme Officer	♂	Kinshasa
Lt.Col.Peter Aerts	Ambassade van Nederland, attaché Defensie	♂	Kinshasa
Col. Jean Luc Mwilambwe	Ministerie van Defensie/generale staf FARDC, kabinetsdirecteur voor Beleid, Diplomatie en Internationale Defensie	♂	Kinshasa
Dhr. Sam Kabila	Ministerie van Defensie/ generale staf FARDC, adjunct-directeur van het Kabinet voor Strategische Planning	♂	Kinshasa
Mw. Tasha Gill	UNICEF, verantwoordelijke voor bescherming	♂	Kinshasa
Michael Tschanz	nationale afdelingschef OIM	♂	Kinshasa
	MONUC, afdeling Beleid	♀	Kinshasa
Abbé Malu Malu	verantwoordelijke Amani-programma	♂	Kinshasa
Dr. Jörg Maxin	Duitse Technische Samenwerking (GTZ), plaatselijke directeur	♂	Kinshasa
Dhr. Hans-Georg Hagen	Duits-Congolese Samenwerking, fondscoördinator	♂	Kinshasa
Mw. Judith Suminwa	UNDP, voormalig verantwoordelijke voor COMREC	♀	Kinshasa
Dhr. Per Rönning	MONUC SSR, Deputy Coordinator SSR	♂	Kinshasa
Dhr. Innoncent	Voormalig hoofd Protocol bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken	♂	Kinshasa
Dhr. Rene Michel Bauman	Wereldbank, Conflict Officer	♂	Kinshasa
Col. Moska	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Police Advisor	♂	Kinshasa
Gen. Moja	Ministère de la Défense/ generale staf FARDC, afdeling Burgerlijke en Patriottische Opvoeding	♂	Kinshasa
Gen. Mboyama	Generale staf FARDC, adjunct-directeur voor het Hervormingsplan	♂	Kinshasa
Dhr. Francis Saudubray	MONUC SSR, SSR-coördinator	♂	Kinshasa
Dhr. Patrick Merienne	DFID (Londen), MDRP-deskundige	♂	Kinshasa

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Pr. Adolphe Lumanu Mulenda Mwana N'sefu	vice-premierschap Binnenlandse Zaken en Veiligheid, vice-premier/minister van Binnenlandse Zaken en Veiligheid	♂	Kinshasa
Dhr. Daniel Lubo	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Veiligheid, beleidsadviseur van de vice-premier	♂	Kinshasa
Programme EUSEC			
Col. Sándor Nagy	EUSEC, detachementscommandant (Hongaars leger)	♂	Bukavu
Maj. Aumory Damase	EUSEC, adviseur (Frans leger)	♂	Bukavu
Maj. Marc Romfort	EUSEC, verantwoordelijke voor logistiek (Frans leger)	♂	Bukavu
Gen. Mazunzu	FARDC, generaal van de 10e militaire regio	♂	Bukavu
Maj. Samir Abdessaid	MONUC, Liaison Officer FARDC	♂	Bukavu
Maj. Shahid	MONUC, Operations Officer FARDC Amani Leo	♂	Bukavu
Col. Bakuwe Kamutitu	FARDC, commandant 313e sector, Nyangezi	♂	Nyangezi
Programme UE-PNDDR			
Mme. Willy Kikunga Vasanga	UE-PNDDR, hoofd hulppost Bukavu	♀	Bukavu
Dhr. Jean Pierre Kavaketi	UE-PNDDR, sensibilisator	♂	Bukavu
Dhr. Lievain Cirhuza	UE-PNDDR, hoofd hulppost Uvira	♂	Bukavu
Dhr. Narcis Nzale	UE-PNDDR, Management Information Service	♂	Bukavu
Dhr. Sylvanie Tahobaheka	UE-PNDDR, voorzitter van de gedemobiliseerden Nyamarege	♂	Nyamarege
Dhr. Itabala Biryalugo	UE-PNDDR, dorpshoofd Nyamarege	♂	Nyamarege
Dhr. Byamungu Kigangu	Caritas, verantwoordelijke voor landbouwkunde	♂	Bukavu
Dhr. Zindula Ziharlirwa Matthieu	Caritas, landbouwmonteur	♂	Nyamarege
Dhr. Cibey Magadju	CAPA, verantwoordelijke voor opleidingen	♂	Bukavu
ISSSS-programma			
Mw. Ilaria Elena Carpen	MONUC, stabilisation advisor eastern coordination	♀	Bukavu
UNICEF-programma			
Dhr. Flory	UNICEF, programmaverantwoordelijke	♂	Bukavu
IOM-programma			
Dhr. Albert Noel Craven	Programmaverantwoordelijke Grenspolitie, IOM Afdelingschef Bukavu	♂ ♂	Bukavu Kinshasa & Bukavu
Lt Col. Freddy Yoka E-Ikotama	Provinciaal adjunct-inspecteur, verantwoordelijk voor administratie en logistiek	♂	Bukavu
Colonel Antoine Masirika	Coördinator Centre Jules Moquet	♂	Bukavu
Insp. Dismas Kashoungwé	DGM, verantwoordelijke post Ruzizi II	♂	Bukavu
Lucas Mukarbay	OFIDA, ontvanger post Ruzizi II	♂	Bukavu
COMREC/UNDP-programma			
Dhr. Cyprien Maheshe	Programmaverantwoordelijke COMREC, UNDP	♂	Bukavu
Dhr. Yasin Kouadio	Programmaboekhouder COMREC, UNDP	♂	Bukavu
FARDC boekhouders (EUSEC)			
Maj. Honoré Kabilwa	FARDC 10e regio, financieel directeur	♂	Bukavu
Capt. Kongolo Mwamba	FARDC 10e regio, CBC 51 sector	♂	Bukavu
Maj. Lwaba Zephyrin	FARDC 10e regio, CBC 41 sector	♂	Bukavu
Capt. Aïsee Soku Axin	FARDC 10e regio, CBC 31 sector	♂	Bukavu
Lt. Munene Christian	FARDC 10e regio, CBC	♂	Bukavu
Capt. Kasongo Tamwbe	FARDC 10e regio, CBC 33 sector	♂	Bukavu
Capt. Muludi Mawndana Pierrot	FARDC 10e regio, CBC 42 sector	♂	Bukavu
Kiluwe Fockas	FARDC 10e regio, CBC 32 sector	♂	Bukavu
Bokolomba Apanda Louis	FARDC 10e regio, CBC 24 sector	♂	Bukavu
FARDC fin. admin. (EUSEC)			
Lt. col. Musangilay Mesu	FARDC 10e regio, chef T1	♂	Bukavu
Cap. Kasongo Kapinga Gabriel	FARDC 10e regio, chef bureau de mutation	♂	Bukavu

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Cap. Assumani Bukungu	FARDC 10e regio, chef bureau des effectifs	♂	Bukavu
Maj. Mwanza Ubutuka André	FARDC 10e regio, adjunct T3	♂	Bukavu
Cap. Dunia Itongwa Jean Paul	FARDC 10e regio, T1 pensioenbureau	♂	Bukavu
Uitvoerende partners (EU-PNDDR)			
Dhr. Papy Busangu	FAO, PARSAC–adviseur	♂	Bukavu
Dhr. Johnson Mulaganire	BIT, programma–assistent	♂	Bukavu
Dhr. Lola Buhanda Justin	GAV, onderaannemer van BIT	♂	Bukavu
Dhr. Jean Claude Muhanano	Caritas Bukavu, programma–assistent en projectverantwoordelijke	♂	Bukavu
Dhr. Patient Malungane	Caritas Bukavu, assistent voor follow–up	♂	Bukavu
Voormalige strijders (EU-PNDDR)			
Dhr. Makambo Biringanine	UE–PNDDR, voormalige strijder M40 begunstigde Nyamarega	♂	Nyamarege
Dhr. Valentin Bazombo Kizubi	UE–PNDDR, voormalige strijder M40 begunstigde Nyamarega	♂	Nyamarege
Dhr. Bahhizire Jean	UE–PNDDR, voormalige strijder M40 begunstigde Nyamarega	♂	Nyamarege
Dhr. Badesire Namuzero	UE–PNDDR, voormalige strijder M40 begunstigde Nyamarega	♂	Nyamarege
Uitvoerende partners (UNICEF)			
Dhr. Christian Zihindula	AFEDEM, nationale coördinator	♂	Bukavu
Dhr. Dieudonné Sango	PRODES, coördinator	♂	Bukavu
Dhr. Vendicien Ruboneka	GAM, coördinator	♂	Bukavu
Dhr. Lola Buhanda Justin	GAV, onderaannemer BIT	♂	Bukavu
Partners / begunstigden			
Grenspolitie (OIM)			
Col AlbertMahinda Bamusemba	Coördinator Grenspolitie Zuid–Kivu	♂	Bukavu
Insp Anicet Lhimuzi Rutebuka	Adjunct–coördinator Grenspolitie Zuid–Kivu	♂	Bukavu
Jimmy Ntuba	Commandant Grenspolitie, sector Kalehe	♂	Bukavu
Comm Ppal Rémy Songolo Saidi	Commandant Grenspolitie, sector Bukavu	♂	Bukavu
Comm Ppal Maurice Paluku Siviri	Commandant Grenspolitie, post Ruzizi II	♂	Bukavu
Partners / begunstigden			
Grenspolitie (OIM) – Post Ruzizi II			
Rose Abo Makila	Grenspolitie, Ruzizi II	♀	Bukavu
Elysée Kamuanya Kasongo	Grenspolitie, Ruzizi II	♀	Bukavu
Fatuma Masimango Beatrice	Grenspolitie, Ruzizi II	♀	Bukavu
Uitvoerende partners (COMREC)			
Dhr. Jules Kanjira	APED	♂	Bukavu
Dhr. Jean–Pierre Cirimwami	IADL	♂	Bukavu
Dhr. Jean–Paul Munganga	ADI–Kivu	♂	Bukavu
Dhr. Jean Marie Nyamulinda	APED	♂	Bukavu
Dhr. Joseph Barhinmanya Rukengwa	GISDG	♂	Bukavu
Dhr. Alain Assani Sakiki	ADF	♂	Bukavu
Dhr. Joseph Mihigo	PAV	♂	Bukavu
Begunstigden (COMREC)			
Mw. Mapendo Dafrose	Adjunct–directrice, lagere school Odare, Essence	♀	Bukavu
Dhr. Nelson Murumbi	Voorzitter markt Panzi	♀	Bukavu
Dhr. Bahizire Kamola	Vicevoorzitter plaatverkopers, markt Panzi	♀	Bukavu
Dhr. Namulisa Muderhwa	Voorzitter slagerij, markt Panzi	♀	Bukavu
Dhr. Kwigomba Magambo	Adviseur slagerij, markt Panzi	♀	Bukavu
Dhr. Zishelda Byamungu	Voorzitter plaatverkopers, markt Panzi	♀	Bukavu
Andere contactpersonen			

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Lt.Col. Ezechiel	Hoofd hulppost, militaire integratiestructuur 8e regio FARDC	♂	Bukav
Programme EUSEC			
Lt.Col. Robert Dangla	Detachementschef, EUSEC (Frans leger)	♂	Goma
Maj. Eric van Ommeslaeghe	Adviseur, EUSEC (Frans leger)	♂	Goma
Capt. Gerard van Rijswijck	Adviseur, EUSEC (Nederlands leger)	♂	Goma
	Adjunct-commandant, 132e brigade kamp Rumbangabo	♂	Rumangabo
Lt.col. Emmanuel Mudosa			Rumangabo
UE-PNDDR-programma			
Norbert Khasindy	Coördinator Noord-Kivu, UE PDNDDR	♂	Goma
Monica Ndovia-Kule	Verantwoordelijke voor opleidingen, UE-PNDDR	♀	Goma
Célestin Tuyisenge	Caritas, coördinator bisdom Goma	♂	Goma
Abbé Aimé Matembéra	Priester van Saké	♂	Saké
Jules Tabaro	HDW, nationaal coördinator	♂	Bunia
Jospin Siunveray	Voorzitter gedemobiliseerden Saké	♂	Saké
Gregory Gromo Alex	MONUC DRRRR	♂	Goma
UNICEF-programma			
Patience Muderwa Kahuyege	UNICEF, medewerker Kinderbescherming	♂	Goma
Pontien Bashige	UNICEF, medewerker Kinderbescherming	♂	Goma
Fidel Rutabagisha	Directeur CTO / CAJED	♂	Goma
Gilbert Munda	Coördinator CAJED	♂	Goma
Entretiens individuels	2 onderwijzers CTO CAJED, 4 kinderen		
IOM-programma			
	Senior Resources Management Officer, afdelingschef Noord-Kivu	♂	Goma
Robert Mendrik			Goma
Thomas Kubuya	Projectcoördinator	♂	Goma
Col. T. Job de St Guillaume	Coördinator Noord-Kivu, Grenspolitie	♂	Goma
COMREC-programma			
	Head of office in North Kivu, UNDP Spokesperson in Eastern DRC, ex-head of office in Bunia	♂	
Jonas Mfouatié			Goma
	Programme manager Centre de Négoce OIM, voormalig verantwoordelijke voor reïntegratieprogramma in Ituri	♂	Goma
Alberto Barrera			Goma
Jean Claude Simpeze	UNDP, verantwoordelijke Administratie	♂	Goma
Cryspin Barhigenga Bolela	UNDP, hoofd hulppost Wali Kalé	♂	Goma
Ernest Balolo	UNDP, deskundige follow-up/evaluatie	♂	Goma
Jean Claude Kalala	UNDP, deskundige follow-up/evaluatie	♂	Goma
Dia Oumar	UNDP, verantwoordelijke Operaties	♂	Goma
Maisha Musubaho	UNDP, administratief en financieel assistent	♂	Goma
Andere contactpersonen			
	Voormalig verantwoordelijke voor communicatie Amani-programma Zuid-Kivu	♂	Goma
Dhr. Taylor Munihire Maroki			Goma
M. Kalissa Vulambo	Hoofd provinciale afdeling Planning	♂	Goma
	Operations manager for programme on dialogue enhancement	♂	Goma
Nicolas Tillon			Goma
Starvros	ISSS, verantwoordelijke Oost-DRC	♂	Goma
Claudia Rodriguez	ISSS	♀	Goma
FARDC boekhouders (EUSEC)			
Capt. Jean Mbelenge	CBC 13eme secteur, 8eme région militaire FARDC	♂	Goma
Capt. Patrick Mbomba	CBC 21e sector, 8e militaire regio FARDC	♂	Goma
Lt. Tapo Mboka	CBC 12e sector, 8e militaire regio FARDC	♂	Goma
FARDC staff financier (EUSEC)			
Capt. Mawa Philippe	S1, 132e brigade kamp Rumangabo	♂	Rumangabo
Capt. Makal Aimé	S4, 132e brigade kamp Rumangabo	♂	Rumangabo
Capt. Ategeka Justin	S3, 132e brigade kamp Rumangabo	♂	Rumangabo

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Capt. Kazadi Modeste	S3 adjunct, 132e brigade kamp Rumangabo	♂	Rumangabo
Militairen kamp Rumangabo (EUSEC)			
20 militairen (soldaten)	19 mannen, 1 vrouw		Rumangabo
PNDDR			
Bisimwa Rusaki	SANOKI	♂	Goma
Jules Maombi Kesuba	ECCINK	♂	Goma
Pierre Claver Sebutdri	HDW, nationaal coördinator	♂	Goma
Pascal Basibawe	ETN / BIT	♂	Goma
Samuel Muhindo Salume	FAO	♂	Goma
SMI FARDC (PNDDR)			
Col Raoul Pembe	SMI, verantwoordelijke Noord-Kivu	♂	Goma
Maj Remy B. Ciza	SMI	♂	Goma
Diabazola Ntima	SMI	♂	Goma
Kamp van Kitoukou			
Focus group, 3 femmes de gardien		♀	Goma
Focus group, 4 femmes de démobilisés		♀	Goma
OIM Grenspolitie			
Capitaine Marcel Omari	Commandant Grenspolitie, Post la Grande Barrière	♂	Goma
Capitaine Nakahosa	Commandant Grenspolitie, Post la Grande Barrière	♂	Goma
Ltt / Commissaire Jean-Marie Ebay Malaisi	Grenspolitie, secretaris van de unit Grande Barrière	♂	Goma
UNICEF-partners			
Joachim Fikiri	PAMI, kindbescherming	♂	Goma
Jack Kakule	Don Bosco Ngangi	♂	Goma
Phidias M. Wetemwami	CADERCO, gezinshereniging	♂	Goma
Faustin Ntiba	UPADERI, <i>Union Paysanne Masisi</i>	♂	Goma
Nicole Gahereri	PAMI	♂	Goma
Maria Elena Latini	Caritas Roma, <i>Commission Justice et Paix</i>	♀	Goma
Stefano Latini	Caritas Roma, reïntegratie kindsoldaten	♂	Goma
Eugène Ndwanyi	Caritas Roma, <i>Commission Justice et Paix</i>	♂	Goma
EUSEC-programma			
Lt Col Felix Mangwala	Militaire basis Bunia, T4 Op. Safisha	♂	Bunia
Marc Vandebroek	Expert budget & finances, formation	♂	Bunia
Colonel Sikabwe Fall	Stafchef operatiegebied Bunia	♂	Bunia
PNDDR			
Colonel François Xavier Duku	Verantwoordelijke UE PNDDR en voormalig verantwoordelijke CONADER Ituri	♂	Bunia
Hamza Oyoko	UE PNDDR Ituri, sensibilisator	♂	Bunia
Rashin Kanu	MONUC, Child Protection Officer	♂	Bunia
Maître Jean Bosco	Coördinator Civiele Maatschappij	♂	Bunia
Guillaume Manganga	Adjunct-coördinator Civiele Maatschappij	♂	Bunia
Arthur Tshileo	Coördinator, ngo Securitas Bunia	♂	Bunia
Deo Gracias	Chef coutumier Bahema Sud	♂	Bunia
Seblon Lifika	Ngo CEO, voormalig adviseur CONADER	♂	Bunia
Jean de Dieu Losinu	Caritas, coördinator Diocesaan Bureau voor Ontwikkeling	♂	Bunia
Roger Lokpatch Bahemuka	ALDI, nationaal coördinator	♂	Bunia
Pacifique Musaghi	AIP-Bunia, afdelingschef	♂	Bunia
UNICEF-programma			
Felix Monga	UNICEF, medewerker Kinderbescherming	♂	Bunia
Francine Mangaza	UNICEF, medewerker Kinderbescherming	♀	Bunia
IOM-programma			
Dominique Bollier	Afdelingschef	♂	Bunia

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Erika de Bona	Projectleider	♀	Bunia
Costa Kokkinos	Ingenieur, voormalig eigenaar MONUC House in Bunia	♂	Bunia
Col. Katanda	Coördinator Grenspolitie Ituri	♂	Bunia
COMREC-programma			
Jean François Dubuisson	Afdelingschef	♂	Bunia
Providence Mukarukundo	Programmaverantwoordelijke	♀	Bunia
Emmanuel Ougarna	Flavica, hoofd hulppost Kasenyi	♂	Bunia
Richard Ufoy	Flavica, programmaverantwoordelijke	♂	Bunia
	Verantwoordelijke gemeenschappelijk ontwapeningsprogramma	♂	Bunia
Frédéric Lefort			
Andere contactpersonen			
M. Christophe Justin Evi-Lago	Provinciaal afdelingshoofd Binnenlandse Zaken	♂	Bunia
Jean Charles Dupin	Afdelingschef OCHA oostelijke provincie	♂	Bunia
Partners UE PNDDR			
François Xavier Duku	Verantwoordelijke UE PNDDR Ituri	♂	Bunia
Bienvenu Nyolo	Caritas Bunia	♂	Bunia
Benjamin Ambwa	FAO, verantwoordelijke informatiemanagement (databank)	♂	Bunia
Reddy Kibaya	FAO, reïntegratieprogramma	♂	Bunia
Hamza Oyoko	UE PNDDR Ituri, sensibilisator	♂	Bunia
Pierrot Mboma	UE PNDDR Ituri, verantwoordelijke informatiemanagement (databank)	♂	Bunia
Faustin Mithamba	FAO, reïntegratieprogramma	♂	Bunia
Sylvain Mehdo	ACIAR / BIT, ondersteuning operaties	♂	Bunia
Eric Mongo	ACIAR	♂	Bunia
Flory Kitoko	UE PNDDR	♂	Bunia
Emile Dhekana	Caritas Bunia	♂	Bunia
Michel Kasinguw	FAO	♂	Bunia
Begunstigden COMREC			
10 mannen	Focus Group beneficiaries ACOPELA, EJDP, AIP		
EUSEC-partners			
7 mannen	CBC, T1 en hoofden financiële cel		

Thema: Capaciteitsontwikkeling

<i>Voornaam, naam</i>	<i>Organisatie en functie</i>	<i>♂♀</i>	<i>Plaats</i>
<i>Mensen in KINSHASA</i>			
Cartier, Paul	Belgische ambassade, hoofd Samenwerking	♂	Kinshasa
Hagen, Hans-Georg	Duits-Congolese samenwerking, fondscoördinator	♂	Kinshasa
Maninga, Marie José	EFORMAD, coördinator	♀	Kinshasa
Kassa, Michel Nouredine	ICL, coördinator	♂	Kinshasa
Kock, Dirk Jan	Ambassade van Nederland, tweede secretaris	♂	Kinshasa
Manara, Marie	APEF, directrice	♀	Kinshasa
Kikuni, Delphin	APEF	♂	Kinshasa
Lena Slachmuisjlder	SFCG, nationaal directeur	♀	Kinshasa
Miteyo Nyenge, Bruno	Caritas, vicevoorzitter Caritas Africa	♂	Kinshasa
Marie José Mavinga et Christiane Kayser	ECC Eglise du Christ au Congo, CEFORMAD	♀	Kinshasa (téléphone)

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Mensen in GOMA

Brylle, Line	Search for Common Ground, hoofd onderbureau Goma	♀	Goma
Banyikiro, Hangi	Search for Common Ground, projectverantwoordelijke	♂	Goma
Maneno, Francine	Search for Common Ground, komiek	♀	Goma
Bisimwa, Fatu	Search for Common Ground, komiek	♀	Goma
Lunmmibe, Asnkwa	Search for Common Ground, komiek	♂	Goma
Wakama, Constantin	Search for Common Ground, komiek	♂	Goma
Bulango, Delphin	Rejusco, adjunct-coördinator, Goma	♂	Goma
Zwanck, Desiree	Heal Africa, Goma, Gender Advisor	♀	Goma
Bohr, Jessie	RIO, technisch adviseur	♀	Goma
Chakupewa, Julienne	Heal Africa, Goma, hoofd van de sociaal-economische afdeling in het project <i>Genre et Justice Maniema</i>	♀	Goma
	Heal Africa, Administrator Monitoring	♂	Goma
Kengo, Albert			
Nbile, Odile Bulabula	RIO/ECC Zuid-Kivu, adjunct-coördinator	♀	Goma
Ulpol, Muganda Nzigrei	ULPGL	♂	Goma
	ULPGL	♂	Goma
Mbavu, Vincent			
	RIO/ECC Zuid-Kivu, verantwoordelijke voor het rehabilitatieprogramma van het schoolnet	♂	Goma
Meschac, Vunanga	Heal Africa, GMP/NK-coördinator	♂	Goma
Cira, Joseph			
Buuma Namira, Déogratias	Action pour la Paix et la Concorde (APC) asbl (vzw), uitvoerend secretaris (voormalig LPI-partner)	♂	Goma
Yahudi, Sudi	<i>Arche d'Alliance</i> (voormalig LPI-partner)	♂	Goma
Nguru Kobonge, Eustache	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, kabinetsdirecteur	♂	Goma
Balikwisha, Juma	Provinciaal Minister van Planning, Begroting, Informatie en Pers	♂	Goma
	UNDP, verantwoordelijke voor het UNDP-programma - Goma / Noord-Kivu	♂	Goma
Gusira, Pierre	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, auditor	♂	Goma
Kisangani, E. Duval, Bernard	OXFAM-Québec-Congo, coördinator OOSTELIJKE ZONE van de DRC	♂	Goma
Kayira, Tharcisse B.	Action pour le développement et la Paix Endogènes (ADEPAE) asbl (vzw)	♂	Goma

Mensen in BUNIA

Zohoungbogbo, Léonid Igor	UNDP, verantwoordelijke voor operaties, Ituri	♂	Bunia
Mukarukundo, Providence	UNDP, programmaverantwoordelijke, Ituri	♀	Bunia
Kapinga, Pascale	UNDP, administratief medewerker, Ituri	♀	Bunia
Risasi Kabwaka, Saleh	UNDP, logistiek medewerker	♂	Bunia
Luh Mfone, Serge Armand	UNDP, provinciale coördinator	♂	Bunia
Lobela, Oscar	UNDP, deskundige inzake follow-up en evaluatie	♂	Bunia
Debrefang, Gabriel	UNDP, deskundige inzake gemeenschapsherstel	♂	Bunia
	UNDP, deskundige inzake	♂	Bunia
Faust, Frederic	gemeenschapsontwapening		
Ezua Abiria, Pierre	Hoofd afdeling Jeugd van Itura in Bunia	♂	Bunia

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Koppi, Beogratijs	Projectverantwoordelijke bij de ngo ACIAR in Bunia	♂	Bunia
Bahemuka, Jules	Verantwoordelijke voor de werkzaamheden bij ACIAR in Bunia	♂	Bunia
Mehdo, Sylvain	Moderateur, ACIAR	♂	Bunia
Basemeg, Elisabeth	UNDP, hoofd hulppost Aru	♀	Aru
Uzele Upio, Jean Bosco	Hoofd dienst Jeugd Mahagi	♂	Mahagi
Buyu, Alimacon	Voorzitter CLPO/Nioka	♂	Nioka
Ulwor Jacam, Paulin	Prefect <i>Institut Technique Pasfes Udjurn de Nioka</i>	♂	Nioka
Cwinya'ay, Augustin	Programmaverantwoordelijke RIMA	♂	Nioka
Udungo Umaka, Jackson	Bouwkundig ingenieur / RIMA	♂	Nioka
Borve, Jaqueline	<i>Forni Forum des Femmes</i> , verantwoordelijke voor follow-up, Nioka	♀	Nioka
Kassongo, Freddy	UNDP, hoofd hulppost en animator op de plaats van interventie / Fataki	♂	Fataki
Mathe, José	UNDP, plaatsanimator, hulppost Fataki	♂	Fataki
Tusevo, Toussaint	UNDP, hydrotechnisch ingenieur, project Post Brassage	♂	Fataki
Bakole, David	UNDP, assistent-bouwkundige	♂	Fataki
Burh Vadza, Yibbert	Studieprefect bij het ITA van Pimbo	♂	Pimbo
Ndjunga, Shedza	Animator van FOMI	♂	Pimbo
Leba, Bura	Lid van CLPD Pimbo	♂	Pimbo
Lobo, Revision	Voorzitter CLPD	♂	Pimbo
Nganga, Ngadjole	Technisch docent ZOOT	♂	Pimbo
Ubba, Kabilanga	Technisch landbouwkundig docent	♂	Pimbo
Manzapa-Go	Technisch landbouwkundig docent	♂	Pimbo
Somasi, Buligi	Docent CLPD	♂	Pimbo
Sove Mediatrice, Oultwre	CLPD	♂	Pimbo
Moano, Etienne	Rev. Pasteur, catechist van Pimbo, lid van CLPD	♀	Pimbo
Elysee, Love	Vertegenwoordiger gezondheidszorg CLPD	♂	Pimbo
Djoza, Marcelin	RCN, Justice Démocratie, missiehoofd	♂	Bunia
Rustique, Avo Eka	Assistent-districtscommissaris verantwoordelijk voor economische, financiële en ontwikkelingszaken in Ituri	♂	Bunia
Macky, Xavier	Justice Plus, coördinator	♂	Bunia
Bonyoma, Eddy	Justice Plus, verantwoordelijke voor juridische zaken	♂	Bunia
NZANI LOGRO, Michael	ALCMDC, coördinator	♂	Bunia
Dupin, Jean-Charles	OCHA, hoofdadviseur humanitaire zaken	♂	Bunia

Thema: Mijnbouwsector

<i>Voornaam, naam</i>	<i>Organisatie en functie</i>	<i>♂♀</i>	<i>Plaats</i>
von Stumpfedit, Gotz	GTZ, Project Director on Good Governance in the Mining Sector	x	
Grundel, Holger	DFID, Team Leader Natural Resources and Governance	x	
Maxim, Jorg	GTZ, DRC Director	x	
van Eyll, Carole	Belgian First Secretary, Governance and Resources	x	
Anderson, Cheryl	USAID, Peace and Stability Team Leader	x	

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Nash, Jay	State Dept., Natural Resources	x
Croteau, Julie	Canadian Embassy, Political Secretary	x
Brown, Arthur	Deputy Director, USAID	x
Tshimena, Delphin	Mining Expert, World Bank	Kinshasa
Zoro, Ephinane	Human Rights Program, MONUC	Kinshasa
Peleman, Johan	Head of JMAC, MONUC	Kinshasa
	First Political Secretary, Canadian High Commission	Nairobi
Charron, Vincent		
	ICGLR, PO for Regional Integration and Economic Development	Bujumbura
Nsibula, Roger		
	ICGLR, PO for Democracy and Good Governance	Bujumbura
Sinyigaya, Silas		
Weiss, Joseph	Ambassador, German Embassy	Bujumbura
	Special Representative for the ICGLR, GTZ	Bujumbura
Wagner, Markus		
Smets, Jozef	Ambassador, Belgian Embassy	Bujumbura
Plamadiala, Marie	JMAC	Goma
Kaponyola, Raphael Mboko	Afdeling Mijnen, afdelingschef	Walikale
Kissa, Charles	Voorzitter, civiele maatschappij, Walikale	Walikale
Shamamba, Raymond Janda	Secretaris, civiele maatschappij, Walikale	Walikale
Kamani, Luc	Civil Community Liaison Officer, MONUC	Walikale
	Walikale	
	Dialogue and Training Coordinator, International Alert	Goma
Lange, Maria		
Tegera, Aloys	Director of Research, Pole Institute	Goma
Safari, Jean Baptiste	<i>Innovation et Formation pour la Paix et le Développement</i>	Bukavu
Kajembe, Eric	<i>Observatoire pour la Gouvernance et la Paix</i> , directeur	Bukavu
	Search for Common Ground, Media Coordinator	Bukavu
Nkurunziza, Nestor		
Ntwali, Jean Marc	BEGEM	Bukavu
Bansah, Dan	Banro, vicevoorzitter Verkenning	Bukavu
Mushagalusa, Willy Halisi	Banro, Foundation Administrator and External Relations	Bukavu
Bakulikira, M.	Bakulikira Comptoir, manager	Bukavu
Namira, Deo Buuma Bitalya	<i>Action pour la Paix et la Concorde</i> , uitvoerend secretaris	Bukavu
Maliyaseme, Sosthene	<i>Action pour la Paix et la Concorde</i> , programmaverantwoordelijke	Bukavu
Mudinga, Emery	<i>Action pour la Paix et la Concorde</i> , programmaverantwoordelijke	Bukavu
Ainsworth, Steve	British Foreign Office, UK Regional Conflict Adviser	Nairobi
Chantry, Hugues	Belgisch Ministerie van Buitenlandse Zaken, afdeling DRC	Brussel

Adviesgroep, Goma: 14 mei 2010

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Anna Muinonen	FC A , directrice van het FCA-programma in de DRC	♀
Brylle, Line	SFCG, afdelingschef Goma	♀
Kisangani, E.	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, auditor	♂
Muganda Nugire	ULPGL CARE PD, projectverantwoordelijke	♂
Nguru Kobonge, Eustache	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, kabinetsdirecteur	♂
Kahindo Muhasa, Roger	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, directeur van het SASGE-kabinet	♂
Mushiarhamina, Albert	Heal Africa, Administrator Monitoring	♂
Mbaw, Vincent	CAREPD/ULPGL, lid	♂
Munbere, Ndemo	CAREPD/ULPGL, secretaris CAREPD	♂
Kayira, Tharcisse B.	<i>Action pour le développement et la Paix Endogènes</i> ADEPAE asbl (vzw)	♂
Kishabapa, Lydie	UNFPA	♀
Bahati Bingu, Janvier	ACAT-Noord-Kivu, uitvoerend secretaris	♂

Adviesgroep, Bukavu: 10 mei 2010

Buhagarha Chimanuka, Vicky	Minister van Planning, kabinetsdirecteur	♀
Birgindwa Lukeba, Gilbert	<i>Centre Universitaire de Paix</i> CUP, rector	♂
Mubandilwa, Flory	Unicef, Protection Officer	♀
Ekanbo, Assim	Unicef, Protection SGBV Officer	♂
Kambale, Lameck	Unicef, Adm. Planning, controle en evaluatie	♂
Cigwerhe, Jean Claude	UNDP, programmaverantwoordelijke	♂
Mulamba, Pascale	FHS, programmaverantwoordelijke	♀
Mushasalusa, Pacifique	AAP, coördinator	♀
Socrate, Cuna-Byamungu	Provinciale Gezondheidsinspectie, technisch assistent voor het Nationaal Gezondheidsprogramma inzake Voortplanting CDJP (<i>Communication diocésaine Justice et Paix</i> / Bukavu), Sociaal assistent, belast met bemiddeling en conflictbeheersing	♂
Musole, Francois	VODIMIR, coördinator	♂
Musafiri, Magambo	<i>Action pour le Développement et la Paix endogène</i> (ADEPAE)	♂
Murhandikire, Jean-jaques Bagalwa	DIVIGEFAE, afdelingshoofd	♀
Ngengele, Jacky	UNFPA, programmaverantwoordelijke Geslacht en SGBV	♀
Caba, Parfait	Provinciale Commissie voor de strijd tegen seksueel geweld en CPLVS, voorzitter	♀
Safi Kagarabi, Adèle	AYINET/DRC, programmaverantwoordelijke	♂
Uyamatoowa, Patrick	<i>Héritiers de la Justice</i> , uitvoerend secretaris	♂
Bahamati Masheka ga Namwira, Maurice		♂

Adviesgroep, Bunia: 6 mei 2010

Mukarukundo, Providence	UNDP, programmaverantwoordelijke, Ituri	♀
Luh Mfone, Serge Armand	UNDP, provinciaal coördinator	♂
Kassongo, Freddy	UNDP, hoofd hulppost en interventieplaatsanimator/Fataki	♂
Djoza, Marcelin	RCN, Justice Démocratie, missiehoofd	♂
Bonyoma, Eddy	Justice Plus, verantwoordelijke Juridische Zaken	♂
NZANI LOGRO, Michael	ALCMDC, coördinator	♂
Kabatoro, Wivine	OIM, administratief medewerker	♀
Lotsima, Jean Louis	COORDO/ARECO	♂
Karilenso, Bernard	Inf. BTP/UNDP	♂

GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN DE DRC

Mugheva, Corneille	Coordo Première Alberte	♀
Tshiala, Clarisse	ALDI, administratrice	♀
Kiza, Jacob	ALDI, verantwoordelijke voor controle en evaluatie	♂
Eka, Avo	CDDA/ECOFIN	♂
Lobela, Oscar	UNDP, deskundige inzake controle en evaluatie	♂
Karba, Serge	Sournel le Miroir	♂
Alasha, Jeanni	Associ Ituri, programmabeheerder	♀
Moshi, Noel	OCHA	♂
Tsorove, Abbé E. Roger	Caritas-Ontwikkeling, Bunia	♂

Karteringsworkshop, Goma: 13 mei 2010

<i>Voornaam, naam</i>	<i>Organisatie en functie</i>	<i>♂♀</i>
	Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid	♂
Anna Muinonen	FC A , directrice van het FCA-programma in de DRC	♀
Brylle, Line	SFCG, bureauchef Goma	♀
Kisangani, E.	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, auditor	♂
Muganda Nugire	ULPGL CARE PD, projectverantwoordelijke	♂
Nguru Kobonge, Eustache	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, kabinetsdirecteur	♂
Kahindo Muhasa, Roger	Provinciaal Ministerie van Planning, Begroting, Informatie en Pers, directeur van het SASGE-kabinet	♂
Mushiarhamina, Albert	Heal Africa, Administrator Monitoring	♂

Workshop conflictkartering, Goma: 21 mei 2010

<i>Voornaam, naam</i>	<i>Organisatie en functie</i>	<i>♂♀</i>
Dhr. Jean Bosco Butsitsi Bigirwa	Traditionele chef Bukumu	♂
Dhr. Kabutwa Bamongo	Traditionele chef Wali Kali	♂
Dhr. Bauma Bitsibu	Provinciaal vicevoorzitter van ANATC Noord-Kivu, traditionele chef van de groepering Kawronza	♂
Dhr. Kubuya Muhangi	Uitvoerend secretaris, CRONGD (netwerk van NGO's)	♂
Mw. Justine Masika	Uitvoerend secretaris, SFVS	♀
Mw. Monica Ndovia-Kule	Opleidingsverantwoordelijke, UE-PNDDR	♀
Capt. Mbelenge Ya Nsenge Jean	Boekhouder, 8e militaire <i>région</i> FARDC	♂
Maj. Eric van Ommeslaeghe	Adviseur EUSEC (het Franse leger)	♂
Lt. Nshagali Gratien	Vertegenwoordiger 8e militaire <i>région</i> (FARDC)	♂
Dhr. Martial Mbilizi	UNDP/PLCP	♂
Dhr. Jean-Marie Katikati Muhongya	Ex-coördinator Amani-programma Noord-Kivu	♂

Workshop conflictkartering, Bukavu: 13 mei 2010

Lwashiiga, Bolange	Caucus des femmes Congolaises du Sud-Kivu pour la paix (Organisatie van Congolese vrouwen uit Zuid-Kivu voor vrede)	♂
De Faily, Didier	Bureau d'Etudes Scientifiques et Techniques (BEST) (Bureau Wetenschappelijke en Technische Studies)	♂
Venweijen, Judith	Universiteit van Utrecht/Nederlandse Defensie Academie	♀

	MONUC, verbindingfunctionaris SKB/FARDC	♂
Samir, Maj Abdessald		
Damase, Maj Amaury	EUSEC	♂

Workshop conflictkartering, Bunia: 6 mei 2010

<i>Voor naam, naam</i>	<i>Organisatie en functie</i>	<i>♂♀</i>
Mukarukundo, Providence	UNDP, programmaverantwoordelijke, Ituri	♀
Luh Mfone, Serge Armand	UNDP, provinciaal coördinator	♂
Kassongo, Freddy	UNDP, hoofd hulppost en interventieplaatsanimator/Fataki	♂
Djoza, Marcelin	RCN, Justice Démocratie, missiehoofd	♂
Bonyoma, Eddy	Justice Plus, verantwoordelijke Juridische Zaken	♂
NZANI LOGRO, Michael	ALCMDC, coördinator	♂
Kabatoro, Wivine	OIM, administratief medewerker	♀
Lotsima, Jean Louis	COORDO/ARECO	♂
Karilenso, Bernard	Inf. BTP/UNDP	♂
Mugheva, Corneille	Coordo Première Alberte	♀
Tshiala, Clarisse	ALDI, administratrice	♀
Kiza, Jacob	ALDI, verantwoordelijke voor controle en evaluatie	♂
Lobela, Oscar	UNDP, deskundige controle en evaluatie	♂
Tsorove, Abbé E. Roger	Caritas–Ontwikkeling, Bunia	♂
Rustique, Avo Eka	Hulpdistrictscommissaris belast met economische, financiële en ontwikkelingszaken van Ituri	♂

Workshop conflictkartering, Shabunda: 6 mei 2010

Malonga Sébastien	Coördinator katholieke school	♂
Mukanaga P.	Verpleegkundige	♂
Iyananio Moligi	Vicaris–generaal bisdom Kalongo	♂
Byamugongole Museme	Journaliste, radio Mutanga	♂
Katali J. Véronique	Afdelingschef CEI (*)	♀
Mukemenge Idanyi J.	Hoofd hulppost asbl ADR	♂
Dr. Ntabuyantwa Claude	Verantwoordelijke AAP Shabunda	♂
Paluku Kambesa	Verantwoordelijke voor landelijke ontwikkeling gebied Shabunda	♂
Zihaliwra Bingane Innocent	Schoolcontroleur, AAP	♂

Workshop conflictkartering, Bunia: 31 mei 2010

Kabona Maki	AEJI, gedemobiliseerde
Jean Marie Dhena	AEJI, coördinator
Hamzu Oyoko	UE PNDDR sensibilisator
Simon Ngadjole Kza	UPC, federaal secretaris Ituri
Floribert Mitulo Yesse	Districtshoofd Sociale Zaken
Henri Mbuna Dhedonga	CUEB, medewerker
Louise Tajeki	REFED, coördinator
Christophe–Justin Evi Lago	DIVINTER
Virginie Ucaya	IJP, administratrice
Pacifique Msaghi	AIP
Me Modeste Magene	Balie van Bunia

Charlotte Bonabana	Associturi, coördinator
Francis Munga	APEC / programmaverantwoordelijke
Anaclet Kabengel	UNDP, verantwoordelijke capaciteitsontwikkeling
M. Christophe Justin Evi-Lago	Provinciaal afdelingshoofd Binnenlandse Zaken

Workshop conflictkartering, Bukavu: 22 mei 2010

Namira, Deo Buuma Bitalya	<i>Action pour la Paix et la Concorde</i> (Actie voor Vrede en Eensgezindheid), uitvoerend secretaris	♂
Maliyaseme, Sosthene	<i>Action pour la Paix et la Concorde</i> (Actie voor Vrede en Eensgezindheid), programmaverantwoordelijke	♀
Mudinga, Emery	<i>Action pour la Paix et la Concorde</i> (Actie voor Vrede en Eensgezindheid), programmaverantwoordelijke	♂
Kajembe, Eric	<i>Observatoire pour la Gouvernance et la Paix</i> (Observatorium voor Bestuur en Vrede), directeur	♂
Cuvelier, Jeroen	International Peace and Information Service, researcher	♂
Femont, Laurence	War Child, Program Consultant	♂

BIJLAGE 4: LIJST VAN PROJECTEN IN DE STEEKPROEF

Humanitaire hulpverlening en begeleiding van slachtoffers van seksueel geweld

Hypothese die het kader voor dit thema vormt

Conflictpreventie en vredesopbouw vereisen een strategische focus op de conflictdynamieken. Uit de evaluatie blijkt echter dat er barrières in de instellingen bestaan die een dergelijke globale benadering verhinderen. Zo vindt men grote kloven tussen de diplomatieke en samenwerkingsdiensten, de hoofdsteden en de ambassades, de politieke diensten en de uitvoeringsdiensten en tussen de donoren en de uitvoerende organisaties.

Het probleem van een al te grote verbrokkeling die de coördinatie bemoeilijkt wordt onderzocht vanuit het oogpunt van **humanitaire hulpverlening en begeleiding van slachtoffers van seksueel geweld** en komt ook terug in de terreinfase, op het niveau van de projecten.

Projecten die diepgaand zijn geëvalueerd

1. Project dat niet in de databank is opgenomen: Duitsland: SGBV-gedeelte van een multisectoraal programma tegen hiv/aids en voor versterking van de gezondheidszorg
 - a. Uitvoerend agentschap: GTZ. 3 internationale deskundigen zijn werkzaam voor dit project in samenwerking met een nationaal team.
 - b. Omschrijving: Programma voor steunverlening aan vrouwen die het slachtoffer zijn van seksueel geweld.
 - c. Plaats: het project is in 2010 van start gegaan in Zuid-Kivu. De bedoeling is dat het zich later uitbreidt tot Noord-Kivu en/of Maniema.
 - d. Bijdrage: 10.700.000 €
 - e. Periode: januari 2010 tot januari 2012.
2. Nr. 159¹⁵⁷ - Nederland: Materiële hulp verleend door CORDAID (Zuid-Kivu) DMV/HH ZR CORDAID 07-09 (Programma voor ontwikkeling van de gezondheidszorg – AAP-Cordaid)
 - a. Uitvoerend agentschap: Plaatselijke ngo *Agence d'Achat des Performances* (AAP asbl), met steun van de Nederlandse ngo Cordaid.
 - b. Omschrijving: Band urgentie, rehabilitatie en ontwikkeling.
 - c. Plaats: Zuid-Kivu
 - d. Bijdrage: 1.978.410 €. Financieringen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland (hoofdfinanciering) en van de ngo Cordaid.
 - e. Periode: Twee jaar en 6 maanden, van 1 september 2007 tot 28 februari 2010
3. Nr. 340, Unicef: *Programme of expanded assistance to returns* (PEAR+)
 - a. Uitvoerende agentschappen: Coopi, Oxfam, International Rescue Committee (IRC)
 - b. Omschrijving: PEAR plus is een verlenging van het PEAR-programma, dat als doel had humanitaire hulp te verlenen aan teruggekeerden en de reïntegratie van leerlingen op school te vergemakkelijken.
 - c. Plaats: Noord- en Zuid-Kivu, provincie Orientale (Ituri) en Noord-Katanga.
 - d. Bijdrage: 2.286.996 \$US. Begroting voor Zuid-Kivu met de partner IRC

¹⁵⁷ De getallen in deze lijst verwijzen naar de getallen waaronder de projecten in de databank zijn opgenomen.

- e. Periode: 21 juli 2009-20 juli 2010. (Er is een verlenging met zes maanden voorzien, waardoor het programma 18 maanden zal duren (19 januari 2011) in plaats van de aanvankelijke geplande 12 maanden).

Projecten die op basis van interviews en documenten zijn geëvalueerd

4. Nr. 23, België: Bewustmakende alfabetisering, sociaal-economische en culturele behoeften en vredescultuur in Zuid-Kivu.
 - a. Uitvoerend agentschap: Plaatselijke ngo, consortium ABC
 - b. Omschrijving: vrede en onderwijs.
 - c. Plaats: de zes administratieve gebieden van Zuid-Kivu. Noordelijke as: Kabare (Noord), Kalehe, Idjwi en andere eilanden in het Kivu-meer; centrale as: Kabare, Walungu; zuidelijke as: Ruzizi-vlakte, oever van het Tanganika-meer, Fizi; zuidwestelijke as: gebieden van Mwenga en van Shabunda.
 - d. Bijdrage: 449.788 €. Financiering van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken.
 - e. Periode: februari 2004 - februari 2007, verlengd tot september 2007.

5. Nr. 18, België: Hervestiging van oorlogsslachtoffers (ontheemden en vluchtelingen) en bijdrage aan het stabilisatieproces door het weer op gang brengen van landbouwactiviteiten.
 - a. Uitvoerend agentschap: Oxfam Solidariteit België (OSB) in partnerschap met de volgende plaatselijke organisaties: UWAKI SK (Fizi), APIDE (Mwenga), FOPAC NK (Rutshuru)
 - b. Omschrijving: Meer informatie verzocht
 - c. Plaats: DRC, Provincie: Zuid-Kivu (gebieden van Mwenga en Fizi) en Noord-Kivu (gebied van Rutshuru)
 - d. Bijdrage: EUR 450.000 (globale kosten)
 - e. Periode: 15 december 2005 - 15 juni 2007 (verlengd met 3 maanden, tot 14 september 2007)

6. UNFPA, UNICEF, BCNUDH (Gezamenlijk Bureau van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten). "Gezamenlijk project voor preventie van en antwoord op seksueel geweld voor de provincies Noord- en Zuid-Kivu" (Project nr. 231). Dit gezamenlijke project (België/Canada) kon overigens op financiering van België rekenen voor 3 andere provincies (Evenaarsprovincie, Orientale en Maniema) en dit met dezelfde uitvoerende partners. In de DRC is een gezamenlijke evaluatie uitgevoerd voor deze 5 provincies.
 - a. Uitvoerende agentschappen: de staatsdiensten en -structuren, plaatselijke en internationale NGO's.
 - b. Omschrijving: Lichamelijke en psychische gezondheid, geslachtsgebonden seksueel geweld.
 - c. Geografische reikwijdte: Noord- en Zuid-Kivu.
 - d. Budget: 15.000.000 Canadese dollar.
 - e. Uitvoeringsperiode: 3 jaar, 2006 - 2009. Met de aangekondigde vertraging van het BCNUDH, dat zijn activiteiten pas in 2008 gestart heeft, is het project verlengd tot 2011.

Rechtspraak

Hypothese die het kader van dit thema vormt

Er is ook een merkbare spanning tussen enerzijds de globale samenhang tussen de doelstellingen van onderhandeling en conflictbeëindiging en anderzijds de strijd voor de aangifte van mensenrechtenschendingen en tegen straffeloosheid. De conflictdynamieken en

beslechtingsspanningen hebben een grote weerslag op het rechtssysteem in de DRC, waar het lot van vernieuwende benaderingen zoals overgangsrechtspraak op het spel staat.

De samenhang tussen de interventies ten behoeve van vrede en de interventies ten behoeve van rechtspraak zal worden bestudeerd vanuit het oogpunt van het **mensenrechtenmandaat van MONUC en van de acties rond overgangsrechtspraak**.

Aangezien slechts weinig projecten specifiek betrekking hebben op de rechtspraak in de DRC en aangezien een klein aantal organisaties opeenvolgende financieringen hebben ontvangen van de in deze evaluatie besproken donoren heeft het team besloten een steekproef te nemen per organisatie in plaats van per project. Dit moet een realistischere benadering van de projectresultaten mogelijk maken dan wanneer we ons enkel op beperkte financieringen zouden concentreren. De geëvalueerde acties kunnen derhalve meerdere projecten beslaan.

Projecten die diepgaand zijn geëvalueerd

1. REJUSCO (Nr. 9/10, België, Nr. 289 DfiD; Nr. 156 Nederland): Programma voor Herstel van de Rechtspraak in het oosten van de DRC:
 - a. Uitvoerend agentschap: Belgische Technische Coöperatie
 - b. Omschrijving: militaire rechtspraak en strafrechtspraak, strijd tegen seksueel geweld.
 - c. Plaats: oosten van de DRC
 - d. Bijdrage: EUR 15.672.333
 - e. Periode: 2006 - 2010

2. Nr. 114, 124, 133, 134 België: "Legal and judicial development, transitional justice, 2004-2010"
 - a. Uitvoerend agentschap: Advocaten Zonder Grenzen (België)
 - b. Omschrijving: ondersteuning van het rechtstelsel, voornamelijk in Bukavu
 - c. Plaats: Kinshasa, regionaal kantoor in de DRC (Bukavu), oostelijk gebied in het algemeen
 - d. Bijdrage: 6.553.627 € (Verenigd Koninkrijk, Nederland, Europese Unie, Zwitserland en Zweden samen)
 - e. Periode: 2004-2010

Projecten die op basis van interviews en documenten zijn geëvalueerd

3. Support to the Legal System / Access to Justice - UNDP en OHCHR.
 - a. Uitvoerend agentschap: UNDP
 - b. Omschrijving: Toegang tot rechtspraak en rechtsbescherming voor vrouwen
 - c. Plaats: Noord- en Zuid-Kivu
 - d. Budget: 4.096.470 €
 - e. Uitvoeringsperiode: 2008-2010

4. Bureau van de Hoge Commissaris voor de rechten van de mens (HCDH)
 - a. Omschrijving: Preventie en vermindering van seksueel geweld tegen vrouwen
 - b. Plaats: Kinshasa. Provincies via hun 18 MONUC-veldkantoren
 - c. Bijdrage: Budget HCDH. 2008-2009: 1.138.165\$. Belgisch project: 7.820.000 €. Canadees project: 15.000.000 Canadese dollar
 - d. Periode: 2005 tot 2008 (4 jaar): Belgisch project 2006-2009: Canadees project

5. Nr. 50, 59, 60, 61, Een halt toeroepen aan straffeloosheid bij mensenrechtenschendingen
Uitvoerend agentschap: 11.11.11. (Belgische ngo)
 - a. Omschrijving: Overgangsrechtspraak in de DRC
 - b. Plaats: Kinsahsa, Noord- en Zuid-Kivu
 - c. Bijdrage: EUR 500.000
 - d. Periode: 2003 - 2007

6. Nr. 92, 121 Project voor steunverlening aan de strijd tegen straffeloosheid en aan het verzoeningsproces in de DRC (fase I & II)
 - a. Uitvoerend agentschap: *Commission Justice et Paix* (Congolesse ngo)
 - b. Omschrijving: Overgangsrechtspraak in de DRC
 - c. Plaats: Oosten van de DRC. Bureaus in de DRC, Burundi en Rwanda (benadering en werkzaamheden) op alle niveaus: nationaal, provinciaal, diocesaan en parochiaal.
 - d. Bijdrage: Belgische bijdrage: fase 1: 42.850 €, fase 2: 43.105 €
 - e. Periode: 2003 - 2007

Projecten die enkel op basis van documenten zijn geëvalueerd

7. Nr. 42, 113, 122, 126: "Herstel van de rechtsstaat in de DRC". (Support to Justice - Advocaten Zonder Grenzen)
 - a. Uitvoerend agentschap: RCN (Citizens' Network)
 - b. Omschrijving: overgangsrechtspraak, voornamelijk geconcentreerd in Ituri
 - c. Plaats: oosten van de DRC (voornamelijk in de provincie Ituri)
 - d. Bijdrage: + EUR 9.000.000
 - e. Periode: 2002 - 2008

8. Nr. 93, Ondersteuning van de strijd tegen straffeloosheid en steun aan het Internationaal Strafhof
 - a. Uitvoerend agentschap: Parliamentarians for Global Action (PGA)
 - b. Omschrijving: Series of seminars on the Rome Statute
 - c. Plaats: Kinshasa
 - d. Bijdrage: EUR 268.000
 - e. Periode: 2008 - 2009

DDR en veiligheidssector

Hypothese die het kader van dit thema vormt

Er lijkt een grote kloof te bestaan tussen enerzijds zeer relevante beleidslijnen van de donoren (zoals steun aan de demobilisatie van gewapende groepen en reïntegratie) en anderzijds de uitvoering van projecten, die soms een heel andere inslag hebben. Terwijl de donoren uitgaan van de hypothese dat humanitaire hulpverlening de conflictdynamieken tot bedaring zal brengen, lijken de organisaties die deze soort hulp verlenen moeite te hebben de schadelijk effecten onder controle te krijgen of van de positieve effecten te profiteren.

Het probleem van deze kloof, die schadelijk is voor de samenhang tussen beleid en uitvoering, wordt onderzocht onder het thema "**hervorming van de veiligheidssector en demobilisatie**". Daar kan men zien hoe zeer uiteenlopende denkwijzen aan een preventieve benadering in de weg kunnen staan.

Projecten die diepgaand zijn geëvalueerd

1. Nationaal DDR-programma (PNDDR)
 - a. Uitvoerend agentschap: Wereldbank-MDRP/PNDDR
 - b. Omschrijving: ondersteuning van de demobilisatiebepalingen in de vredesakkoorden (meerlandenprogramma)
 - c. Plaats: Noord-Kivu, Zuid-Kivu, Maniema, Katanga, Ituri
 - d. Bijdrage: Nr. 34 België EUR 2.000.000 / Nr. 278 UNDP EUR 3.378.776, Canada 25 miljoen Canadese dollar
 - e. Periode: 2003-2005, nieuwe fase 2007 tot 2009

2. Nr. 315, 321 DfID – Herstel van de betalingsketen voor de FARDC
 - a. Uitvoerend agentschap: EUSEC
 - b. Omschrijving: Technische en materiële ondersteuning, opgestart in 2004, projectstatus bij EUSEC.
 - c. Plaats: Nationaal niveau
 - d. Bijdrage: EUR 485.812 (maar tevens steun in de vorm van personeel uit stuurcomitélanden)
 - e. Periode: december 2006 tot juli 2007, maar dankzij extra financiering loopt het programma tot op heden door.

Projecten die op basis van interviews en documenten zijn geëvalueerd

1. Ontwikkeling van een grenspolitiebrigade van de Congolese politie in Noord- en Zuid-Kivu. (IOM)
 - a. Uitvoerend agentschap: Internationale Organisatie voor Migratie met steun van MONUC, UNOPS, EUPOL en de Europese Commissie.
 - b. Omschrijving: Capaciteitsontwikkeling bij de grenspolitie (Hervorming van de Veiligheidssector, SSR)
 - c. Plaats: Noord- en Zuid-Kivu, meer bepaald in 8 sectoren van de grenspolitie (Goma, Beni, Kayna, Tutshuru, Kelele, Sange, Uvira en Baraka).
 - d. Bijdrage: USD 3.000.000 (gefinancierd door Japanse ontwikkelingshulp); begin 2010 is nog eens USD 250.000 gevraagd.
 - e. Periode: 12 maanden vanaf maart 2008.

2. Nr. 272 UNDP Gemeenschapswederopbouw, reïntegratie van voormalige strijders en vermindering van het aantal lichte wapens (ComRec)
 - a. Uitvoerend agentschap: UNDP
 - b. Omschrijving: economische en sociale ondersteuning na de demobilisatiefase
 - c. Plaats: 5 provincies in Oost-Congo
 - d. Bijdrage: EUR 15.656.000 (Nederland, België, DfID en Japan), later verhoogd tot EUR 30.000.000.
 - e. Periode: 2003-2008

3. Nr. 341 UNICEF (bron: België) Rekluteringspreventie, overgangsomkadering en sociaal-economische reïntegratie van kinderen die door de gewapende conflicten zijn getroffen
 - a. Uitvoerend agentschap: UNICEF
 - b. Omschrijving: Gefinancierd door de Wereldbank, Frankrijk en Unicef.
 - c. Plaats: Noord-Kivu, Zuid-Kivu, Ituri
 - d. Bijdrage: EUR 3.194.671
 - e. Periode: 2009-2010

Projecten die enkel op basis van documenten zijn geëvalueerd

4. Nr. 169/170, Nederland: MONUC Stabilisatiefonds/UNSSSS
 - a. Uitvoerend agentschap: MONUC
 - b. Omschrijving: Steunverlening aan STAREC. Sinds 2009 is dit INSSSS geworden.

- c. Plaats: Noord-Kivu, Zuid-Kivu, Ituri
 - d. Bijdrage: EUR 13.556.160, en EUR 5.767.200 niet-DAC.
 - e. Periode: 2007-2010
5. Small Arms and Light Weapon destruction in DR Congo
- a. Uitvoerend agentschap: Mines Action Group (Britse ontmijningsorganisatie)
 - b. Omschrijving: Small Arms and Light Weapons (SALW) destruction and storage/humanitarian demining (security sector reform, SSR)
 - c. Plaats: Nationaal
 - d. Bijdrage: EUR 1.164.917
 - e. Periode: 14 maanden (1 november 2007 tot 31 december 2008).
6. Nr. 297 DfID. Steunverlening aan families en bevolkingen in de geïntegreerde brigades
- a. Uitvoerend agentschap: UNDP
 - b. Omschrijving: Steunverlening aan 3 brigades: Beni, Bunia en Bukavu.
 - c. Plaats: Nationaal niveau
 - d. Bijdrage: EUR 6.490.000
 - e. Periode: 2006 tot 2010
7. Nr. 108 België. Ondersteuning van nationale actieplannen rond lichte wapens in Burundi, DR-Congo en Rwanda
- a. Uitvoerend agentschap: GRIP
 - b. Omschrijving: lobby en steun aan de burgermaatschappij.
 - c. Plaats: Onderregionaal (DRC, Rwanda, Burundi)
 - d. Bijdrage: EUR 374.000
 - e. Periode: 2006-2008
11. Zuid-Afrikaans Ministerie van Defensie (Nederland)
- a. Uitvoerend agentschap: Zuid-Afrikaans Ministerie van Defensie, via de Zuid-Afrikaanse Verdedigingstroepen in de DRC
 - b. Herstel van infrastructuur in militaire kampen teneinde het militaire reïntegratieproces (SSR) te ondersteunen
 - c. Plaats: Noord-Kivu (Nyaleke en Mushaki/Rumangabo)
 - d. Bijdrage: EUR 5.000.000 + EUR 200.000
 - e. Periode: 2005-2006
12. Nr. 135 België. Ondersteuning van de toepassing van de aanbevelingen van de vredesconferenties in Goma.
- a. Uitvoerend agentschap: CAPAC ulg.
 - b. Omschrijving: Zet politieke beslissingen bij operaties op papier.
 - c. Plaats: Noord- en Zuid-Kivu
 - d. Bijdrage: EUR 393.369
 - e. Periode: 2009-2010

Capaciteitsontwikkeling en bestuur

Hypothese die het kader van dit thema vormt

De wijze waarop staatsactoren bij projecten worden betrokken is een onderwerp dat tijdens de interviews die in de loop van de evaluatie zijn afgenomen verscheidene malen is aangekaart en coalitievorming is een troef voor conflictpreventie en vredesopbouw. Terwijl de geleidelijke herontwikkeling van de overheidsstructuren in het land veel waarnemers tot voorzichtigheid aanzet, blijkt uit een eerste analyse dat de samenwerkingsstructuren over talrijke streken van het land verspreid zijn en zich intensief met capaciteitsontwikkeling bezighouden.

Het thema van coalitievorming en capaciteitsontwikkeling bij de plaatselijke autoriteiten wordt onderzocht vanuit het oogpunt van bestuur. Met name de kwestie van inbezitneming van de vredesstrategieën wordt onder de loep genomen.

Projecten die diepgaand zijn geanalyseerd

1. Nieuw Project: Japan, Gemeenschappelijke Zelfbeschikking en Vredesopbouw in Ituri
 - α. Uitvoerend agentschap: 4 VN-agentschappen (UNDP, FAO, UNICEF, UNHCR)
 - β. Omschrijving: Overgang van noodsituatie naar ontwikkeling.
 - γ. Plaats: Ituri
 - δ. Bijdrage: 5.022.871,79 \$
 - ε. Periode: 2009-2010

Projecten die op basis van interviews en documenten zijn geëvalueerd

1. Nr. 9+10 België – Herstel van rechtspraak in het oosten van Congo – REJUSCO.

Dit project wordt gezamenlijk behandeld onder het thema "rechtspraak" – zie hierboven.
2. No 195 & 208 Duitsland. Bevordering van initiatieven van de burgermaatschappij. Bron: ZFD
 - a. Uitvoerend agentschap: EED
 - b. Omschrijving: gerichte en tactische ondersteuning van nationale NGO's
 - c. Plaats: Kinshasa, Goma, Bukavu, Lubumbashi (en andere regio's)
 - d. Bijdrage: EUR 3 miljoen
 - e. Periode: 2006-2011
3. Nr. 166 Nederland, Conflicten, Vrede, Veiligheid – Civiele mechanismen voor conflictpreventie en vredesopbouw
 - a. Uitvoerend agentschap: Search for Common Ground
 - b. Omschrijving: steunverlening aan de media en bewustmaking
 - c. Plaats: Kinshasa, Goma, Bukavu
 - d. Bijdrage: EUR 500.000
 - e. Periode: 2007-2010
4. No. 308 DfID – Vredesopbouw in de DRC
 - a. Uitvoerend agentschap: Life and Peace Institute
 - b. Omschrijving: opleiding voor de burgermaatschappij (technische en institutionele opleiding) rond conflictbeslechting
 - c. Plaats: Zuid- en Noord-Kivu
 - d. Bijdrage: EUR 2.272.000
 - e. Periode: 2002-2010

Projecten die enkel op basis van documenten zijn geëvalueerd

5. Nr. 181, Duitsland: Vredesfonds (KfW)
 - a. Uitvoerend agentschap: GOPA (onderneming) en ngo
 - b. Omschrijving: kleine infrastructurele elementen ter creatie van een "vredesdividend" gericht op geslachtskwesties
 - c. Plaats: (Noord- en Zuid-Kivu en Maniema), alsook Kinshasa en omgeving.
 - d. Bijdrage: EUR 50.000.000
 - e. Periode: 2008-2011
6. Nr. 307. DfID, Canada, Training Leadership Initiative

- a. Uitvoerend agentschap: Woodrow Wilson Center for International Scholars (WWCIS)
 - b. Omschrijving: capaciteitsontwikkeling en vredesopbouw
 - c. Plaats: Oost-Congo en Kinshasa
 - d. Bijdrage: EUR 800.000 (cofinanciering: Sida, Norad, EU, VS, Canada)
 - e. Periode: 1 maart 2006 – 30 april 2008
7. Nr. 205: Duitsland – Programma voor de Grote Meren: "Conflicttransformatie door reïntegratie van vluchtelingen, grensoverschrijdende verzoening enz."
- a. Uitvoerend agentschap: AGEH (Duitse ngo)
 - b. Omschrijving: ondersteuning van repatriëring en reïntegratie
 - c. Plaats: Uvira, Bukavu, Kinshasa (DRC), Muyinga (Burundi), Rulenge, Kigoma, Dar-es-Salam (Tanzania)
 - d. Bijdrage: EUR 3.116.819
 - e. Periode: 2007 - 2012
8. Veiligstelling van het verkiezingsproces – UNDP
- a. Uitvoerend agentschap: UNDP
 - b. Omschrijving: Capaciteitsontwikkeling
 - c. Plaats: Nationaal
 - d. Bijdrage: 50.632.834 US\$; Bijdrage van Nederland: 5.000.000€
 - e. Periode: 2005-2007

Economische samenwerking en mijnbouwsector

Projecten die diepgaand zijn geanalyseerd

1. New, British, DfID, Trading for Peace: Achieving security and poverty reduction through trade in natural resources in the Great Lakes area.
 - a. Uitvoerend agentschap: 'Common Market for Eastern and Southern Africa' (COMESA) en United States Agency for International Development (USAID).
 - b. Omschrijving: Natural resources, trade, peace building
 - c. Plaats: Regionaal (DR Congo, Zambia, Burundi, Rwanda en Uganda)
 - d. Bijdrage: 3, 25M £
 - e. Periode: 2006 tot heden (derde fase vangt aan in 2010)

Projecten die geëvalueerd zijn op basis van interviews en documenten

2. Nr.58, België. DGDC
 - a. Uitvoerend agentschap: 11.11.11 (Belgische ngo)
 - b. Omschrijving: steunverlening aan de burgermaatschappij om druk uit te oefenen op de overheid om ervoor te zorgen dat de exploitatie van natuurlijke rijkdommen bijdraagt aan ontwikkeling
 - c. Plaats: Nationaal niveau. Teamconcentratie: Vernieuwing en Scholing voor Vrede en Ontwikkeling, rond het Banro-terrein, Zuid-Kivu
 - d. Bijdrage: EUR 300.480
 - e. Periode: 2008-2010
3. Herziening van mijnbouwcontracten in de DRC
 - a. Uitvoerend agentschap: Carter Centre / Belgisch Ministerie van Buitenlandse Zaken
 - b. Omschrijving: Rijkdommen en bestuur
 - c. Plaats: Nationaal (Kinshasa)

- d. Bijdrage: € 150.000
 - e. Periode: 1 juli 2007 tot 31 december 2008
4. Regionaal Initiatief tegen Illegale Exploitatie - GTZ
- a. Uitvoerend agentschap: GTZ, financieel gesteund door BMZ
 - b. Omschrijving: Rijkdommen, behoorlijk bestuur en economische regionalisering (gericht op ICGLR en de lidstaten daarvan)
 - c. Plaats: Burundi, Bujumbura met een regionale focus
 - d. Bijdrage: 5.6 miljoen euro (fase 2)
 - e. Periode: januari 2008 tot juni 2011

Projecten die enkel op basis van documenten zijn geëvalueerd

- 5. Steun aan Behoorlijk Bestuur in de Mijnbouwsector van de DRC
 - a. Uitvoerend agentschap: GTZ, financieel gesteund door BMZ
 - b. Omschrijving: Natuurlijke rijkdommen, behoorlijk bestuur en vredesopbouw, steun aan het EITI-proces
 - c. Plaats: Kinshasa, DRC
 - d. Bijdrage: EUR 3.900.000
 - e. Periode: 2009-2012