

13 APRIL 2020



STEUNEN OF NEGEREN?

ONDERZOEK NAAR DE OPSTELLING VAN VERSCHILLENDE ACTOREN MET
BETREKKING TOT DE RWANDESE VLUCHTELINGENCRISIS IN CONGO VAN
2010-2017

COLEEN LIEFAARD
UNIVERSITEIT UTRECHT
BA-eindwerkstuk

Steunen of negeren?

Onderzoek naar de opstelling van verschillende actoren met betrekking tot de Rwandese vluchtelingencrisis in de Democratische Republiek Congo van 2010-2017

Naam: Colleen Liefwaard
Studienummer: 6276253
Cursus: BA-eindwerkstuk
Studie: Bachelor Geschiedenis
Universiteit: Universiteit Utrecht
Begeleidster: Geraldien von Frijtag Drabbe Künzel
Woordenaantal: 6.695 woorden

Abstract

In dit onderzoek is het verschil in de opstelling van een nationale, internationale en supranationale actor met betrekking tot de Rwandese vluchtelingencrisis in Congo van 2010-2017 onderzocht. Hierbij is een discoursanalyse gemaakt van beleidsstukken van verschillende actoren, aangevuld met secundaire literatuur. De Congolese regering had noch de middelen, noch de mankracht om de vluchtelingencrisis zelfstandig op te lossen en leunde sterk op buitenlandse actoren. De Verenigde Staten toonden gedurende de periode geen interesse in het oplossen van de vluchtelingencrisis, ook niet wanneer mensenrechten werden geschonden. Dit gebrek aan interesse valt te verklaren doordat de VS alleen handelden uit eigenbelang. De meest actieve actor bleek de Verenigde Naties, die de crisis als niet-opgelost beschouwden en gedurende de periode steun bleven bieden aan de vluchtelingen. Het onderzoek laat zien dat de betrokkenheid bij vluchtelingenproblematiek minder afhankelijk is van bevoegdheden dan van belangen en mogelijkheden. Tegelijkertijd onderstreept het onderzoek de cruciale betekenis van de VN in humanitaire crises als de Rwandese vluchtelingencrisis.



Inhoudsopgave

Inleiding.....	1
Onderzoek	2
Methode.....	4
Opzet	5
HOOFDSTUK 1 – DE VERENIGDE NATIES IN CONGO 2010-2017	6
MONUSCO	6
UNHCR.....	8
Deelconclusie	10
HOOFDSTUK 2 – OPSTELLING CONGOLESE REGERING	12
Historische context.....	12
Integratie of terugsturen?	12
Een eigen koers of samenwerking?	14
Deelconclusie	15
HOOFDSTUK 3 – OPSTELLING VAN DE VERENIGDE STATEN	17
Historische context.....	17
Het Afrika-beleid van Barack Obama	18
Obama’s Afrika-beleid in Congo.....	19
Deelconclusie	20
Conclusie	21
Bibliografie	24

Inleiding

De Rwandese genocide vond plaats in 1994 en duurde ongeveer 100 dagen.¹ De slachtpartijen en verkrachtingen die plaatsvonden, werden begaan door Hutu's en waren gericht op gematigde Hutu's en de Tutsi bevolking. Na de genocide werd er een Tutsi regering gevormd.² Hierdoor kwam er na de genocide een enorme stroom van vluchtelingen op gang naar buurland Congo van hoofdzakelijk Rwandese Hutu's. De schatting is dat het hierbij ging om bijna twee miljoen mensen.³ In Congo werden zij opgevangen in vluchtelingenkampen, gegroepeerd naar herkomstgemeenten en onder de controle van dezelfde politieke structuur die verantwoordelijk was geweest voor de genocide. Met andere woorden, de leiders ten tijde van de genocide bleven ook de leiders in de vluchtelingenkampen.⁴

Op dat moment werd Congo al geteisterd door binnenlandse onrust. Het land was verre van stabiel, zo had Congo corrupte leiders en was er sprake van een burgeroorlog. Daar kwam bij dat het Rwandese leger de grenzen niet respecteerde en meer dan eens wraakacties uitvoerde in Rwandese vluchtelingenkampen op Congolees territorium.⁵ De misdaden die werden begaan in de vluchtelingenkampen kwamen naar buiten in 2010 door een uitgelekt, en later het officiële VN-rapport.⁶ In dat rapport werd de Rwandese regering als schuldige aangewezen van deze misdaden, volgens de onderzoekscommissie te kwalificeren als oorlogsmisdaden, mogelijk genocide.⁷

Politicooloog Adam Jones beschrijft in zijn boek *Genocide: a Comprehensive Introduction* de Rwandese genocide en de problemen die daarna in de regio ontstonden, zoals de onrust in Congo en de vluchtelingenkampen in het land. Jones wijst onder meer op de instabiele politieke structuur van Congo. Daarnaast onderscheidt de genocide-expert verschillende

¹ Richard Akresh and Damien De Walque, *Armed conflict and schooling: Evidence from the 1994 Rwandan genocide*. The World Bank (2008), 2-3.

² George S. Yacoubian, "The efficacy of international criminal justice: Evaluating the aftermath of the Rwandan genocide." *World Affairs* 161, no. 4 (1999), 187.

³ Adam Jones, *Genocide: A comprehensive introduction*. Routledge (2017), 487.

⁴ Adam Jones, *Genocide*, 487.

⁵ *Ibidem*, 488-491.

⁶ *Ibidem*, 488.

⁷ Chris McGreal, Xas Rice & Lizzy Davies, "Leaked UN report accuses Rwanda of possible genocide in Congo" in *The Guardian* (2010). <https://www.theguardian.com/world/2010/aug/26/un-report-rwanda-congo-hutus>. Geraadpleegd op 19-02-2020.

politieke actoren in de vluchtelingencrisis in Congo. Zo benadrukt hij de betrokkenheid van internationale en supranationale actoren, zoals de Verenigde Staten (VS) en de Verenigde Naties (VN), maar diepgaand is zijn analyse niet. Weliswaar stelt Jones dat de VN onoplettend zijn geweest en dat deze onoplettendheid medeplichtigheid weerspiegelt,⁸ maar in het algemeen blijft zijn onderzoek vrij beschrijvend en algemeen. Over de rol van nationale actoren, zoals de Congolese en Rwandese regering, is hij uiterst beknopt.

Emizet Kisangani publiceerde in 2000 een artikel over de moorden op de vluchtelingen in Congo tijdens het conflict. Daarin stelt hij dat staten en niet-statelijke actoren juridisch verantwoordelijk gesteld moeten worden voor hun acties met betrekking tot misdaden in vluchtelingenkampen.⁹ Recentere literatuur over de vluchtelingenkwestie in Congo, zoals het artikel van Oswald Rutagengwa, concentreert zich ook op de vraag wie verantwoordelijk gehouden moet worden voor de misdaden die zijn begaan in de vluchtelingenkampen.¹⁰ Andere recentere studies over de Rwandese vluchtelingen kijken vooral naar de terugkeer in het gestabiliseerde Rwanda.¹¹

Onderzoek

Waar Kisangani en Jones zich concentreren op de vluchtelingencrisis voor 2010, beslaat dit onderzoek de actuele situatie van de vluchtelingencrisis in Congo. Anders dan veel recente studies gaat dit onderzoek niet over de juridische verantwoordelijkheid, maar over de opstelling van verschillende betrokken actoren. Dat is belangrijk, omdat de vluchtelingenproblematiek in Afrika voor een deel zo complex is, omdat er zoveel verschillende actoren bij betrokken zijn. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in actoren op nationaal, internationaal en supranationaal niveau. De vraag is in hoeverre hun analyse van de vluchtelingenproblematiek overeenkomt of juist verschilt. Zien deze verschillende actoren dezelfde problemen, dezelfde oorzaken van problemen en dezelfde oplossingen, of juist niet? Kortom: in hoeverre hebben verschillende actoren op zowel nationaal,

⁸ Adam Jones, *Genocide*, 487-488.

⁹ Emizet NF Kisangani, "The massacre of refugees in Congo: a case of UN peacekeeping failure and international law." *The Journal of Modern African Studies* 38, no. 2 (2000): 163-202, aldaar: 198.

¹⁰ Oswald Rutagengwa, "Rwandan refugees in the Democratic Republic of the Congo and the application of International Humanitarian Law during the Congo wars." *PhD diss.*, University of Pretoria (2012), VIII.

¹¹ Lindsey N. Kingston, "Bringing Rwandan refugees 'home': The cessation clause, statelessness, and forced repatriation." *International Journal of Refugee Law* 29, no. 3 (2017): 417-437, aldaar: 417.



internationaal als supranationaal, dezelfde kijk op de Rwandese vluchtelingen in de Democratische Republiek Congo van 2010 tot 2017?

Als nationale actor zal gefocust worden op de Congolese regering. Haar beslissingen over de situatie zijn niet alleen talrijk benoemd in vele rapporten, maar ook digitaal beschikbaar. De VS zullen als internationale actor worden genomen, doordat zij ruim betrokken waren in de situatie en daarnaast een westers grootmacht zijn. Als supranationale actor zal naar de VN worden gekeken, met focus op de *Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen* (UNHCR) en *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUSCO). Deze actor is uitgekozen doordat de VN een van de grootste en meest relevante supranationale organisaties zijn. De UNHCR is een onderdeel van de VN, met de focus op vluchtelingen. De MONUSCO is een vredesmacht van de VN in de Democratische Republiek Congo en heeft veel primair bronmateriaal tot beschikking. Vandaar dat het relevanter is om te focussen op de UNHCR en de MONUSCO, om zo achter de opstelling van de VN te komen.

Een onderliggende vraag in dit onderzoek is hoe de vluchtelingencrisis wordt gekwalificeerd. Martin Shaw definieert genocide als een vorm van gewelddadig sociaal conflict tussen gewapende machtsorganisaties die als doel hebben maatschappelijke burgergroepen, en de groepen en actoren die zich tegen deze vernietiging verzetten, te vernietigen. De groepen worden als vijand beschouwd en de gewapende machtsorganisaties willen hun werkelijke of vermeende sociale macht vernietigen. Dit wordt gedaan door middel van moord, geweld en dwang tegen individuen die zij als leden van de groep beschouwen.¹²

Hiermee veranderde Shaw de definitie van genocide, want voorheen werd de staat altijd als dader van genocide gezien.¹³ Volgens Jo Ellen Fair en Lisa Parks past het idee van de door de overheid gesponsorde genocide niet goed in de westerse stereotypen van Afrikaans politiek geweld. Afrikaans politiek geweld werd vaak beschreven in termen van tribale haat en tribale oorlogvoering. Daarbij vereist genocide actie van actoren die dit als genocide zien, en tribale oorlogvoering niet.¹⁴ Hierdoor hebben internationale actoren belang bij het

¹² Martin Shaw, *What is genocide?*. John Wiley & Sons (2015), 82.

¹³ Martin Shaw, *What is genocide?*, 82.

¹⁴ Jo Ellen Fair, and Lisa Parks, "Africa on camera: Television news coverage and aerial imaging of Rwandan refugees." *Africa Today* (2001), 35-36.



benoemen van de misdaden en komt de ‘politics of naming’ hierbij kijken. M.V. Bhatia wijst op het belang van naamgeving en de ‘politics of naming’. ‘Politics of naming’ houdt in dat er macht zit in wie of wat een benaming geeft aan groepen of situaties. Daarnaast is deze benaming subjectief en verandert het continu.¹⁵ Met andere woorden, actoren hebben belang bij hoe zij rapporten bewoorden, doordat bij de keuze van bewoording soms actie moet worden ondernomen. Bijvoorbeeld, wanneer genocide wordt erkend. Echter als dit anders wordt verwoord, hoeven actoren niet verplicht actie te ondernemen.

Methode

In deze scriptie zal een vergelijkend onderzoek plaatsvinden tussen de opvattingen van nationale, internationale en supranationale actoren. Bij het analyseren van de gevonden bronnen – rapporten en soluties – zal discoursanalyse worden toegepast. Met discoursanalyse wordt extra aandacht besteed aan taal. Het idee is dat taal bepaalde manieren van denken faciliteert terwijl het andere uitsluit. En als er een gevoel is waarin taal bewustzijn bepaalt, dan moet de politieke orde evenzeer afhankelijk zijn van taalkundige als van administratieve structuren. Daarnaast is het van belang om de inhoud van de tekst te bestuderen in zijn eigen context waarin het beschreven is. In andere woorden, taal is van enorm belang wanneer een tekst geanalyseerd wordt.¹⁶

Het eerste hoofdstuk geeft een analyse van rapporten die direct van de UNHCR en de MONUSCO afkomen. Beide organisaties hebben veel rapporten digitaal beschikbaar. De verschillende rapporten zijn uitgekozen op relevantie en de periode van het onderzoek. Verder is andere informatie over de organisaties of over de vluchtelingencrisis in Congo in het algemeen van de sites van de UNHCR en de MONUSCO afgehaald. Voor het tweede hoofdstuk zijn er geen primaire bronnen van de Congolese regering beschikbaar. Vandaar dat de keuze is gevallen op het gebruik van de primaire bronnen van de UNHCR en de MONUSCO, om daaruit te halen wat de opstelling van de Congolese regering is. In deze rapporten en resoluties van de organisaties staat in sommige gevallen vermeld wat de beslissingen of acties van de Congolese regering zijn. Deze vermeldingen worden gebruikt om er uiteindelijk achter te komen wat de opstelling is van de Congolese regering. Tot slot is

¹⁵ M. V. Bhatia, “Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors.” *Third World Quarterly* 26(1) (2005): 5-22, aldaar: 5-8.

¹⁶ John Tosh, *The Pursuit of History: aims, methods and new directions in the study of history* (2015), 220-221.

het laatste hoofdstuk een reflectie van secundaire literatuur. Deze literatuur omvat het Afrika-beleid van Amerikaanse president Barack Obama en opvattingen over de vluchtelingen in Congo door onrust daar.

Opzet

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. Allereerst ligt de focus op de MONUSCO en de UNHCR in Congo van 2010-2017. De MONUSCO is de vredesmissie van de VN in Congo. De UNHCR is een supranationale actor die een grote rol speelt in internationale vluchtelingencrises. De keuze van de periodisering komt door de beschikbare bronnen. Data over de Rwandese vluchtelingen in Congo van de UNHCR gaat namelijk door tot 2017, daarna zijn er vanuit de organisatie geen uitgebreide rapporten meer vrijgegeven. Daarnaast was de keuze om vanaf 2010 te kijken, omdat toen het VN-rapport over de misdaden in de vluchtelingenkampen is uitgekomen en de situatie van voor die tijd dus al ruim was besproken in de media.

Het tweede hoofdstuk gaat over de opstelling van de Congolese regering. Er zijn namelijk veel rapporten uitgegeven waarin beslissingen van de Congolese regering over het onderwerp worden benoemd. Daarnaast zijn rapporten hierover vanuit de Rwandese regering nihil, waardoor het onmogelijk wordt om dat te onderzoeken. Het derde hoofdstuk onderzoekt de Amerikaanse opstelling van de vluchtelingencrisis in Congo aan de hand van secundaire literatuur. De keuze voor secundaire literatuur in plaats van primaire bronnen voor dit deel van het onderzoek komt doordat de opstelling van de Amerikaanse overheid met betrekking tot dit onderwerp al ruim is onderzocht. Verder is als internationale actor voor de VS gekozen, doordat zij veel betrokken waren in de situatie door de hulp die zij al gaven in de vluchtelingenkampen voordat de crisis begon. Door de periodisering van dit onderzoek zal voor de opstelling van de Amerikaanse overheid, de focus liggen op het Afrika-beleid van president Obama.

HOOFDSTUK 1 – DE VERENIGDE NATIES IN CONGO

2010-2017

Dit eerste hoofdstuk gaat over de opstelling van de Verenigde Naties (VN) in de periode van 2010 tot 2017. De focus zal hierbij liggen op de MONUSCO, een vredesmacht van de VN in de Democratische Republiek Congo, en de UNHCR, de VN-vluchtelingenorganisatie. De focus ligt op deze twee organisaties binnen de VN, doordat deze het meest relevant zijn voor het onderzoek en het door het formaat van dit onderzoek niet mogelijk is om naar de gehele VN te kijken. Verschillende rapporten, met betrekking tot de vluchtelingencrisis, van deze VN-organisaties worden geanalyseerd om uiteindelijk achter de kijk van de VN op de vluchtelingencrisis in Congo te komen.

MONUSCO

Zoals eerder benoemd is de MONUSCO een vredesmacht van de VN in Congo. De organisatie nam de MONUC over, een meer observerende organisatie.¹⁷ Op de site van de MONUSCO staat dat de organisatie gemachtigd is alle noodzakelijke middelen te gebruiken om haar mandaat uit te voeren. Onder meer met betrekking tot de bescherming van burgers, humanitair personeel en mensenrechtenverdedigers die onmiddellijk worden bedreigd met fysiek geweld, en om de regering van Congo en haar inspanningen voor stabilisatie en consolidatie van de vrede te steunen.¹⁸ Daarnaast is de MONUSCO de enige missie waarin de burgerbescherming de hoogste prioriteit heeft gehad.¹⁹ Vanuit dat oogpunt hield de MONUSCO zich dan ook bezig met de *Democratische Strijdkrachten voor de Bevrijding van Rwanda* (FDLR), een rebellengroep bestaande uit voornamelijk Rwandese Hutu's, en dus Rwandese vluchtelingen, die gewelddadig handelden in het oosten van Congo.²⁰

De MONUSCO opereerde niet alleen om de FDLR te demobiliseren. Een situatierapport van het instituut voor veiligheidsstudies uit 2010 gaf aan dat er sprake was van een

¹⁷ Devon Whittle, "Peacekeeping in conflict: The Intervention Brigade, MONUSCO, and the application of international humanitarian law to United Nations forces." *Georgetown. Journal of International Law* 46 (2014), 842.

¹⁸ MONUSCO, *ABOUT* (2020). <https://monusco.unmissions.org/en/about>. Geraadpleegd op 16-03-2020.

¹⁹ Irina Livia Punga, "UN Peacekeeping and Protection of Civilians in the 21st Century Case Studies: MONUC and UNAMID." *Master's thesis* (2011), 34.

²⁰ Irina Livia Punga, "UN Peacekeeping and Protection of Civilians in the 21st Century Case Studies", 37-38.



aanhoudende samenwerking tussen het Congolese en het Rwandese leger, met steun van de MONUSCO, om het FDLR-probleem aan te pakken.²¹ Verder vermeldt een rapport uit 2019 dat het verminderen van de militaire kracht en capaciteiten van gewapende groepen, zoals de FDLR, redelijk succesvol is geweest. Hoewel de gewapende groepen, zoals de FDLR, nog steeds aanwezig waren in Oost-Congo en nog steeds een bedreiging vormden voor de lokale bevolking, vormden zij misschien niet langer een internationale of regionale bedreiging. Daarvoor was gebruik gemaakt van een combinatie van militaire druk en zachtere tactieken, zoals politieke dialoog, ontwapening, demobilisatie, repatriëring, re-integratie en hervestiging.²²

De neutralisering van de FDLR verliep echter niet zonder moeite. De pogingen werden namelijk bemoeilijkt door andere factoren. Alexandra Novosseloff van *International Peace Institute* beschrijft in haar rapport over de effectiviteit van de VN-missies in Congo, deze factoren als volgt: *“attempts to neutralise the armed groups, especially the ADF and FDLR, have been frustrated by the political context and the interests of external powers, as well as the forces’ inability to move beyond the phase of clearing an operational theatre and implementing effective hold and build elements.”*²³ Het gevolg hiervan is geweest dat de lokale burgers tot op zekere hoogte een cyclus van geweld hebben meegemaakt waarin ze de overheid samen met MONUSCO en rebellengroepen zagen aankomen en weer vertrekken.²⁴

Dat de macht van MONUSCO ook beperkt werd door de politieke context en de belangen van externe machten blijkt onder andere uit de moeite die MONUSCO had om de veiligheid van vluchtelingen te waarborgen. Zo vond er in 2012 een incident plaats in een vluchtelingenkamp in Oost-Congo waar huizen en de apotheek werden geplunderd. Na dit incident gaf de MONUSCO zelf aan dat zij, samen met de UNHCR, capaciteiten tekortkwamen om permanent aanwezig te zijn om vluchtelingen te beschermen en om de

²¹ Henri Boshoff, “Completing the demobilisation, disarmament and reintegration process of armed groups in the Democratic Republic of Congo and the link to security sector reform of FARDC.” *Institute for Security Studies* (2010), 6.

²² Dr. Alexandra Novosseloff, et al. *Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC-MONUSCO)* (2019), 15.

²³ Dr. Alexandra Novosseloff, *Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC*, 91.

²⁴ Ibidem.

stabiliteit van het land te vergroten.²⁵ Zo vertelde de woordvoerder van de UNHCR na het incident die plaatsvond in een vluchtelingenkamp:

“The incident highlights the need for security at sites for internally displaced people to be prioritized, along with improved humanitarian access so that such populations can be better cared for,” he said.

He added that the few police in the camp, which currently holds some 30,000 people, were unable to intervene, and MONUSCO peacekeepers also faced capacity constraints, and ‘were not in a position to maintain a permanent presence at the site. UNHCR staff who visited the camp yesterday said people in the camp were still anxious and upset.’”²⁶

Ondanks het gebrek aan capaciteiten, was het de MONUSCO gelukt om de FDLR te demobiliseren aan het einde van 2014. Maar dit betekende niet dat de onrust veroorzaakt door de FDLR helemaal over was, want de Rwandezen bleven weigeren terug te reizen naar Rwanda.²⁷ Deze onrust bleef dan ook tot in 2017, het einde van dit onderzoek, en de Veiligheidsraad bleef voortdurend het mandaat van MONUSCO verlengen.²⁸

UNHCR

De UNHCR is de vluchtelingenorganisatie binnen de VN. De organisatie probeert ervoor te zorgen dat iedereen het recht krijgt om asiel te zoeken en een veilig toevluchtsoord te vinden, wanneer zij vluchten uit een onveilige situatie. De UNHCR biedt noodzakelijke hulp aan vluchtelingen, asielzoekers, intern ontheemden en stateloze mensen over de hele wereld.²⁹ Kortom, het is de UNHCR die zich onder andere focuste op de vluchtelingen in Congo, anders dan de MONUSCO die ontstaan was om stabiliteit te laten wederkeren in het

²⁵ MONUSCO, *DR Congo: UN Agency concerned with security, peacekeepers report volatility* (2012), <https://monusco.unmissions.org/en/dr-congo-un-agency-concerned-security-peacekeepers-report-volatility>. Geraadpleegd op 18-03-2020.

²⁶ MONUSCO, *DR Congo*.

²⁷ MONUSCO, *THE PSCF GUARANTORS WELCOME RESUMPTION OF OPERATIONS AGAINST FDLR, ENCOURAGE STRENGTHENING OF FARDC-MONUSCO COOPERATION AND URGE EX-FDLR TO ACCEPT TO REPATRIATE TO RWANDA WITHOUT PRECONDITIONS* (2016), <https://monusco.unmissions.org/en/pscf-guarantors-welcome-resumption-operations-against-fdlr-encourage-strengthening-fardc-monusco>. Geraadpleegd op 18-03-2020.

²⁸ MONUSCO, *Background* (2020), <https://monusco.unmissions.org/en/background>. Geraadpleegd op 18-03-2020.

²⁹ UNHCR, *About Us* (2020), <https://www.unhcr.org/about-us.html>. Geraadpleegd op 19-03-2020.



land. Echter werken beide organisaties geregeld samen wanneer het om de vluchtelingen gaat, zeker omdat het beide VN organisaties zijn.

De UNHCR bracht ieder jaar een rapport uit met de resultaten en de onvervulde behoeften van dat jaar. In 2014 schreef de organisatie, dat zij door financiële tekortkomingen er niet in slaagde duurzame oplossingen te vinden voor de vluchtelingen in Congo, en daarmee dus ook niet voor de Rwandese vluchtelingen.³⁰ In 2015 stelde de UNHCR dat *“Few Rwandan refugees expressed a willingness to voluntarily return to their country.”*³¹ Dit werd ook vastgesteld door de MONUSCO, die stelde dat ex-FDLR leden weigerden terug te keren naar Rwanda.³² In 2016 gaf de UNHCR aan dat de basisbehoeften van de vluchtelingen werden vervuld en dat de organisatie daardoor vanaf 2016 meer aandacht gaf aan andere problemen onder de vluchtelingen in Congo. Zo probeerde de UNHCR er in dat jaar voor te zorgen dat de Rwandese vluchtelingen daadwerkelijk konden profiteren van enkele faciliteiten voor lokale integratie die door de regering werden aangeboden.³³ Dat dit de beginfase was van de integratie van de Rwandese vluchtelingen is te zien aan de bewoording:

*“Discussions with national authorities have been initiated in order to develop a durable solutions strategy as well as a local integration component.”*³⁴

Naast integratie gaf de UNHCR in dit jaar de prioriteit aan het steunen van kwetsbare groepen en het ondersteunen van gemeenschapsstructuren in de gemeenschappen van de Rwandese vluchtelingen.³⁵ Deze hulp veranderde niet in 2017. De UNHCR bleef de Rwandese vluchtelingen voorzien van gezondheidszorg, daarnaast verstrekte zij financiering ter ondersteuning van inkomsten genererende activiteiten. Ook in 2017 wilden de Rwandese vluchtelingen niet terugkeren naar Rwanda, en zag de UNHCR lokale integratie als de beste

³⁰ UNHCR, *Congo 2014* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/2523?y=2014#year>. Geraadpleegd op 19-03-2020.

³¹ UNHCR, *Congo 2015* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/2523?y=2015#year>. Geraadpleegd op 19-03-2020.

³² MONUSCO, *THE PSCF GUARANTORS WELCOME RESUMPTION OF OPERATIONS AGAINST FDLR, ENCOURAGE STRENGTHENING OF FARDC-MONUSCO COOPERATION AND URGE EX-FDLR TO ACCEPT TO REPATRIATE TO RWANDA WITHOUT PRECONDITIONS* (2016), <https://monusco.unmissions.org/en/pscf-guarantors-welcome-resumption-operations-against-fdlr-encourage-strengthening-fardc-monusco>. Geraadpleegd op 18-03-2020.

³³ UNHCR, *Rwandan Refugees 2016* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/10095>. Geraadpleegd op 19-03-2020.

³⁴ UNHCR, *Rwandan Refugees 2016*.

³⁵ Ibidem.

optie voor de vluchtelingen. De prioriteiten van 2016 werden een jaar later nog steeds als prioriteit gezien,³⁶ en hierdoor lijkt het erop dat weinig verandering had plaatsgevonden in deze twee jaren.

Door de jaren heen bleef de UNHCR dus hulp aanbieden aan de Rwandese vluchtelingen in Congo. Deze hulp is door de jaren heen wel aangepast aan de situatie. Wat echter onveranderd bleef, was de geringe bereidwilligheid onder Rwandese vluchtelingen om terug te keren naar Rwanda. Hierdoor bleef de UNHCR geïnvesteerd in de vluchtelingen, en moest de hulp van de organisatie verder gaan dan de zorg voor primaire levensbehoeftes. In de laatste jaren richtte de UNHCR zich sterker op het integratieproces van Rwandese vluchtelingen. Vergeleken met de rapporten van MONUSCO, vermeldden de rapporten van de UNHCR weinig over de FDLR, enkel de benoeming dat soms sprake was van onrust onder de Rwandese vluchtelingen. Dit is misschien niet zo verrassend, aangezien de UNHCR zich puur focuste op de vluchtelingenkwestie.

Deelconclusie

De MONUSCO en de UNHCR waren ontzettend betrokken bij de Rwandese vluchtelingen in Congo en probeerden hun situatie te verbeteren. Hierbij zette de MONUSCO zich in om de stabiliteit te vergroten in het land. De prioriteit van MONUSCO was de demobilisatie van rebelligroepen, zoals de FDLR. Dit was tot op zekere hoogte gelukt, maar het probleem bleef dat de ex-FDLR leden weigerden terug te keren naar Rwanda. Hierdoor bleef onrust over de Rwandese vluchtelingen bestaan en kon de MONUSCO niet worden ontbonden. Vandaar dat in de onderzoeksperiode het mandaat continu opnieuw verlengd werd. Dit maakt duidelijk dat de VN de kwestie in Congo zagen als een groter fenomeen dan tribale haat en tribale oorlogvoering. Als de VN de kwestie afschreef aan tribale haat, hadden zij niet zo extensief ingegrepen.

De UNHCR had juist de focus op de vluchtelingen in Congo en keek minder naar de onrust in het land. De organisatie zorgde voor de vluchtelingen en probeerde hun problemen te verlichten of op te lossen. Daarnaast probeerde de UNHCR de behoeftes van de vluchtelingen te vervullen, zoals zorg en educatie. De UNHCR ondervond echter hetzelfde

³⁶ UNHCR, *Rwandan Refugees 2017* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/15771>. Geraadpleegd op 19-03-2020.

probleem als de MONUSCO; de Rwandese vluchtelingen wilden niet vrijwillig terugkeren naar hun land. Hierdoor was het noodzakelijk voor de UNHCR om te blijven handelen in Congo en kon zij zich niet volledig terugtrekken.

In het onderzoek kwam niet naar voren dat de MONUSCO en de UNHCR mogelijke conflicterende doelen hadden. Hierdoor wordt ervan uitgegaan dat beide organisaties de kijk van de VN reflecteerden, wat niet verrassend is doordat beide organisaties binnen de structuur van de VN vallen. De geanalyseerde rapporten van deze twee VN-organisaties maken duidelijk dat de VN de vluchtelingencrisis in Congo niet als opgelost zagen in deze periode. Naast de verzorging van vluchtelingen, zagen de VN vooral de demobilisatie van gewapende Hutu eenheden als een groot probleem. Beide problemen – de moeizame demobilisatie en de zorg voor vluchtelingen – hingen uiteraard samen. Om die redenen bleven de VN het mandaat van de twee organisaties verlengen, omdat de door die organisaties geboden hulp onontbeerlijk was voor de veiligheid van de Rwandese vluchtelingen in Congo.

HOOFDSTUK 2 – OPSTELLING CONGOLESE REGERING

In dit hoofdstuk zal de opstelling van de Congolese regering onderzocht worden. Door de beperkte beschikbaarheid van directe bronnen, is gebruik gemaakt van beleidsstukken van de Verenigde Naties. Dit zal uiteraard mee worden genomen in de analyse, doordat dit invloed heeft op de uitkomst van wat de opstelling van de Congolese regering is.

Historische context

Na de Rwandese genocide van 1994, evacueerden Franse troepen onder de naam van de VN bijna twee miljoen Hutu's naar de vluchtelingenkampen in Congo. Al snel begonnen de problemen in deze VN-vluchtelingenkampen vol met Rwandezen. Er braken namelijk ziektes uit, zoals cholera, binnen de kampen en andere actoren schoten te hulp om de veiligheid en de overlevingskans en leefbaarheid van de vluchtelingen te waarborgen.³⁷ Verder heerste onrust in de Democratische Republiek Congo. De UNHCR gaf aan dat naast de duizenden vluchtelingen in Congo, ook nog sprake was van miljoenen intern vervreemden door het conflict in het land.³⁸ Door de onrust in het land en miljoenen intern vervreemden kon er absoluut niet gesproken worden van stabiliteit in het land en was de Congolese overheid niet in staat om de zorg van de Rwandese vluchtelingen op zich te nemen. Hoewel de burgeroorlog officieel in 2003 ten einde kwam, bleef het geweld. Waardoor in het land ook in de periode van 2010-2017 nog veel onrust heerste.³⁹

Integratie of terugsturen?

In het vorige hoofdstuk is genoemd dat Rwandese vluchtelingen weinig bereidheid toonden om terug te keren naar Rwanda.⁴⁰ Derhalve zag de Congolese regering zich genoodzaakt faciliteiten aan lokale integratie aan te bieden.⁴¹ Hierbij kan men zich echter afvragen of het wel de voorkeur was van de Congolese regering om de Rwandese vluchtelingen te integreren, of dat de aanvankelijke voorkeur van de Congolese regering was om de Rwandese vluchtelingen terug te sturen naar Rwanda zodra omstandigheden dat toe lieten.

³⁷ Adam Jones, *Genocide*, 487.

³⁸ USA for UNHCR, *Democratic Republic of the Congo Refugee Crisis Explained* (2020), <https://www.unrefugees.org/news/democratic-republic-of-the-congo-refugee-crisis-explained/>. Geraadpleegd op 21-03-2020.

³⁹ USA for UNHCR, *Democratic Republic of the Congo Refugee Crisis Explained*, Geraadpleegd op 21-03-2020.

⁴⁰ UNHCR, *Congo 2015*, <http://reporting.unhcr.org/node/2523?y=2015#year>. Geraadpleegd op 19-03-2020.

⁴¹ UNHCR, *Rwandan Refugees 2016*, <http://reporting.unhcr.org/node/10095>. Geraadpleegd op 19-03-2020.



Een rapport van MONUSCO uit oktober 2010 beschreef dat de Congolese regering militaire druk uitoefende op de FDLR om te repatriëren. Toen deze militaire druk was opgevoerd, waren meer dan 5000 FDLR leden en sympathisanten terug naar Rwanda gerepatrieerd.⁴² Verder vermeldde hetzelfde rapport uit 2010 dat de Congolese regering zich vooral bezighield met de re-integratie van voormalige Congolese FDLR leden, niet met die van niet-Congolese leden. Zo stond in het rapport: *“On 24 June, a new disarmament, demobilization and reintegration programme was authorized by the Congolese Minister of Defence to address the issue of residual Congolese combatants, 4,000 of whom MONUSCO and its partners estimate remain active in the Kivus and Maniema. Of these, approximately 1,000 are Congolese members of FDLR and ADF.”*⁴³

Het heeft er dus de schijn van dat de Congolese overheid aan het begin van de onderzochte periode niet de voorkeur gaf aan het integreren van Rwandese vluchtelingen, maar aan hun repatriëring naar Rwanda. Die voorkeur lijkt in het beleid van de Congolese overheid niet te zijn veranderd. Uit het rapport van maart 2016 bleek dat de Congolese overheid vanaf november 2015 geen extra geld meer uittrok voor het programma van integratie.⁴⁴ Wanneer een paar maanden later in een volgend rapport melding wordt gemaakt van vordering in het re-integratie programma, blijkt dat te slaan op Congolese burgers. Tientallen Congolese rebellen zouden zijn gere-integreerd, maar tientallen buitenlandse rebellen juist gerepatrieerd.⁴⁵ Ook het laatste rapport van de MONUSCO uit 2017 maakte dit onderscheid:⁴⁶

“From 1 July to 7 August, MONUSCO received 44 Congolese male combatants, the majority of whom entered phase III of the national disarmament, demobilization and reintegration programme. The Mission received and repatriated 46 foreign combatants to Rwanda and

⁴² United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (2010), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1056165.pdf>, 2.

⁴³ United Nations Security Council, *Report*, 12.

⁴⁴ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (maart 2016), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1606133.pdf>, 9.

⁴⁵ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (juni 2016), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1619223.pdf>, 9.

⁴⁶ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (oktober 2017), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1729873.pdf>, 13.

*one foreign combatant to Burundi, most of them affiliated with the Forces combattantes abacunguzi.*⁴⁷

Al met al oogt het dat de wezenlijke voorkeur van de Congolese overheid was om de Rwandese vluchtelingen terug te laten keren naar Rwanda. De mogelijkheid tot re-integratie was vooral bedoeld voor Congolese rebellen, minder voor de Rwandese. Het faciliteren van lokale integratie was waarschijnlijk niet de eerste keuze van de Congolese regering. De weigerachtigheid van Rwandese vluchtelingen liet haar echter weinig keuze. De Congolese regering kon daarvoor overigens een beroep doen op de UNHCR, die assistentie gaf zodat de Rwandese vluchtelingen daadwerkelijk konden profiteren van de faciliteiten voor lokale integratie die door de regering werden aangeboden.⁴⁸

Een eigen koers of samenwerking?

Uit het voorgaande bleek al dat de Rwandese vluchtelingencrisis in Congo, de Congolese regering voor enorme problemen stelde. Het land was zelf verscheurd en economisch bankroet waardoor de regering geenszins bij machte was om de situatie alleen op te lossen. De regering was afhankelijk van buitenlandse inmenging en kon om die reden ook geen eigen beleid tegenover de Rwandese vluchtelingen ontwikkelen – zij had ook niet de middelen om dat beleid dan te implementeren. Aan situatie lijkt tussen 2010 en 2017 ook weinig te zijn veranderd. De UNHCR, bijvoorbeeld, stelt dat de instabiliteit van het land onverminderd groot was, ondanks de beëindiging van de burgeroorlog.⁴⁹ Dat bleek bijvoorbeeld bij de presidents- en parlementsverkiezingen van november 2011.⁵⁰ Arinze Ngwubde verwoordde het in zijn onderzoek als volgt:

“... the political crisis that accompanied the November 2011 presidential and parliamentary elections, the process of political renewal to which the DRC’s leadership committed itself in 2002 failed to progress beyond the initial phases with a real possibility of regression. After

⁴⁷ United Nations Security Council, *Report*, 13.

⁴⁸ UNHCR, *Rwandan Refugees 2016*, <http://reporting.unhcr.org/node/10095>. Geraadpleegd op 19-03-2020.

⁴⁹ UNHCR, *DR Congo emergency* (2020), <https://www.unhcr.org/dr-congo-emergency.html>. Geraadpleegd op 24-03-2020.

⁵⁰ Arinze Ngwube, "The Challenges Facing Democratic Consolidation in the Democratic Republic of Congo." *Journal of Studies in Social Sciences* 3, no. 2 (2013), 113.

holding two general elections, the DRC's governance institutions and dominant political culture demonstrate little progress in the way of the expected democratic transition."⁵¹

Verder kost het enorm veel geld om de zorg voor vluchtelingen te financieren. Zo gaf de UNHCR aan dat zij 16 miljoen dollar nodig had in 2019 voor levensreddende hulp en bescherming van vluchtelingen en intern ontheemden in Congo alleen.⁵² Dit was dan wel het bedrag van 2019, maar men kan ervan uitgaan dat dit bedrag in de onderzoeksperiode ongeveer even hoog lag. Dit kan door het gebrek aan cijfers in de onderzoeksperiode en het gebrek aan grote veranderingen in de afgelopen.

Deze enorm hoge bedragen voor levensreddende hulp en bescherming van vluchtelingen kon de Congolese regering simpelweg niet bekostigen. Daarbij kwam dat gewapende aanvallen en onveiligheid in het oosten van Congo de voortdurende dreiging van een algemene terugval in geweld onder de aandacht bracht. Verder vertoonde het sociaaleconomisch welzijn van de meerderheid van de mensen geen teken van verbetering in de periode van 2010-2017.⁵³ Kortom, door de instabiliteit van het land en de hoge kosten die zij zou moeten maken wanneer zij geen hulp zou aanvaarden, werd de Congolese regering in feite genoodzaakt om internationale hulp te accepteren en kon zij bijna geen eigen koers uitstippelen.

Deelconclusie

De Congolese regering had nagenoeg geen vrije keuze met betrekking tot de vluchtelingencrisis in haar land. De voorkeur van de regering ging uit naar het repatriëren van Rwandezen, maar het probleem lag bij de Rwandese vluchtelingen die weigerden terug te keren naar Rwanda. Hierdoor begon de Congolese regering faciliteiten voor lokale integratie aan te bieden. Verder was de Congolese regering genoodzaakt samen te werken met derde partijen. Congo is geen welvarend land, waardoor zij de enorm hoge bedragen van onderhoud van de vluchtelingen niet kon bekostigen. Bovendien heerste in Congo veel

⁵¹ Arinze Ngwube, "The Challenges Facing Democratic Consolidation in the Democratic Republic of Congo", 113-114.

⁵² UNHCR, *DR Congo emergency*, <https://www.unhcr.org/dr-congo-emergency.html>. Geraadpleegd op 24-03-2020.

⁵³ Arinze Ngwube, "The Challenges Facing Democratic Consolidation in the Democratic Republic of Congo", 114.

onrust en instabiliteit, waardoor de regering ook haar handen vol had aan de pogingen om de stabiliteit te vergroten of überhaupt te bereiken.

Op basis van dit onderzoek is de conclusie gerechtvaardigd dat de mogelijkheden van de Congolese regering met betrekking tot de vluchtelingen crisis beperkt waren.

Noodgedwongen stelde zij haar beleid bij toen bleek dat de meeste Rwandese vluchtelingen niet naar Rwanda wilden terugkeren: de regering beschikte simpelweg niet over de middelen en mankracht om vertrek af te dwingen. Verder was verantwoordelijkheid voor de vluchtelingen goeddeels uit handen gegeven aan derde partijen, zoals de VN.

Voorts is de kwalificatie van de vluchtelingen kwestie dubieus. De regering gaf namelijk de illusie dat zij de kwestie als tribale haat zag, door het gebrek aan ingrijpen. Echter zag de regering in dat zij niet de capaciteiten had om effectief in te grijpen en gaf zij daardoor de verantwoordelijkheid aan partijen die deze capaciteiten wel hadden om op die manier de misdaden te beëindigen. Dit toont dat de Congolese regering de vluchtelingen kwestie wel als genocide kwalificeerde.

HOOFDSTUK 3 – OPSTELLING VAN DE VERENIGDE STATEN

In dit laatste hoofdstuk staat de internationale actor centraal. Zoals in de inleiding is aangegeven, ging de keuze uit naar de Verenigde Staten (VS). Voor het onderzoek naar de opstelling van de VS, wordt van secundaire literatuur gebruik gemaakt. Dit komt doordat deze opstelling al ruim onderzocht is geweest. Het hoofdstuk zal beginnen met een korte historische context, vervolgens komt het beleid van president Barack Obama omtrent Afrika naar voren om daarna de betrokkenheid met de vluchtelingen in Congo te onderzoeken.

Historische context

In de inleiding was kort benoemd dat de VS betrokken waren bij de vluchtelingencrisis in Congo, doordat zij hulp boden aan de vluchtelingenkampen al voordat de crisis begon. Vlak nadat de Rwandese vluchtelingen in de vluchtelingenkampen in Congo waren geplaatst, braken ziektes uit in deze kampen. Duizenden vluchtelingen waren slachtoffer van deze uitbraak van cholera en andere ziektes. De VS sprongen ten tijde van deze uitbraak snel te hulp. De Amerikaanse regering van president Bill Clinton stuurde binnen een paar dagen troepen naar Congo en begonnen daar met het distribueren van water en benodigdheden. Daarbij boden zij medische hulp aan de vluchtelingenkampen om op die manier de uitbraak in te perken.⁵⁴

De laatste jaren, en zo ook in de periode van 2010-2017, komt naar voren dat de vluchtelingencrisis en de onrust in Congo niet van prioriteit is geweest voor de VS. Dit valt te verklaren doordat supranationale actoren zijn gaan interveniëren. Zo begonnen de MONUSCO en de UNHCR grotendeels te zorgen voor veiligheid in het land en veiligheid van de vluchtelingen, zoals te lezen is in het eerste hoofdstuk. Echter blijft het van belang de opstelling van de VS te bestuderen, doordat zij in de onderzochte periode een grootmacht waren en daardoor veel invloed hadden op de wereldpolitiek. Door de status van de VS als grootmacht, speelden zij in de onderzochte periode een grote rol binnen de VN. In meerdere gevallen oogt het alsof de VS boven de VN stonden, doordat schendingen van de

⁵⁴ Adam Jones, *Genocide*, 487.



internationale wetten vaak onbestraft bleven wanneer de VS hierbij betrokken waren.⁵⁵ Door deze bijzondere positie, was de keuze gemaakt om de VS als focus van de internationale actor in dit onderzoek te nemen.

Het Afrika-beleid van Barack Obama

Peter A. Dumbuya beweert in zijn hoofdstuk in het boek *Assessing Barack Obama's Africa Policy* dat in de jaren voor president Obama, de relatie tussen de VS en Afrika was verslechterd. Dit kwam mede door de crisis van 2008, waardoor de VS meer geld uittrokken voor binnenlandse zaken. Daarnaast hadden de VS andere prioriteiten met betrekking tot hun buitenlandse zaken, zoals bijvoorbeeld de oorlog in Afghanistan en Irak.⁵⁶ Verder komt in het hoofdstuk naar voren dat een van de centrale onderdelen van het Afrika-beleid van de Obama regering was zich in te zetten voor democratie in de Afrikaanse landen.⁵⁷

Deze houding van de VS om zich in te zetten voor de verspreiding van de democratie benadrukt Stephen Magu ook wanneer hij het Afrika-beleid van Obama bestudeert.⁵⁸ Verder verwijst Magu naar het gebruik van *United States Africa Command (AFRICOM)* van de VS in 2012, waar 100 Amerikaanse militaire adviseurs in meerdere Afrikaanse landen, zo ook in Congo, werden geplaatst. Dit was echter wel een uitzondering voor de VS, aangezien zij geen voorstander waren voor fysieke aanwezigheid in Afrika, maar de voorkeur gaven aan hulp van veraf en het trainen van Afrikaanse veiligheidstroepen, zodat zij zelf weinig militairen in het gebied hadden.⁵⁹

Ondanks dit alles, benadrukken zowel Dumbuya als Magu dat het Afrika-beleid van Obama niet zoveel verandering in de relatie tussen de VS en Afrika bracht dan aanvankelijk werd gedacht.⁶⁰ Dit viel ook Nicolas van de Walle op, die in een artikel uit 2012 het Afrika-beleid van president Obama juist bekritiseerde. Van de Walle beweert dat de VS juist weinig hulp boden aan de Afrikaanse landen. Hij gaat erop in dat Barack Obama en zijn adviseurs Afrika

⁵⁵ Anu Bradford and Eric A. Posner, "Universal exceptionalism in international law." *Harvard International Law Journal* 52 (2011), 3-4.

⁵⁶ Abdul Karim Bangura, ed. *Assessing Barack Obama's Africa Policy: Suggestions for Him and African Leaders*. University Press of America (2014), 1-2.

⁵⁷ Abdul Karim Bangura, *Assessing Barack Obama's Africa policy*, 23.

⁵⁸ Stephen M. Magu, *Great Powers and US Foreign Policy towards Africa*, Palgrave Macmillan, Cham (2019), 156.

⁵⁹ Stephen M. Magu, *Great Powers and US Foreign Policy towards Africa*, 158.

⁶⁰ Abdul Karim Bangura, *Assessing Barack Obama's Africa policy*, 23.

Stephen M. Magu, *Great Powers and US Foreign Policy towards Africa*, 159.



als een blok aan hun been zagen en hierdoor niet bereid waren om meer focus te leggen op de Afrikaanse landen die hulp nodig hadden, met onder andere de vluchtelingen crisis daar.⁶¹

Obama's Afrika-beleid in Congo

In 2009, een jaar voor de onderzochte periode, schetste staatssecretaris Hillary Clinton in een getuigenverklaring dat het Afrika-beleid van Obama was geworteld in veiligheids-, politieke, economische en humanitaire belangen. Verder beweerde ze dat een van de doelen van het beleid was om de oorlog in Congo ten einde te brengen.⁶² Deze bewering wordt echter gelijk ontkracht door politicoloog Abdul Karim Bangura. Bangura haalt namelijk Josh Gerstein en Zachary Abrahamson aan die gedemonstreerd hadden dat het Afrika-beleid van Obama meer een façade was. Zij zagen dit zo, doordat de VS weinig actie ondernamen, ondanks het vele adverteren van het beleid.⁶³ Dus hoewel Hillary Clinton beweerde dat een van de doelen van het Afrika-beleid was om de oorlog in Congo te beëindigen, werd er volgens Gerstein en Abrahamson vervolgens weinig aan gedaan om dit te laten slagen.

Het artikel van Michael O'Hanlon bevestigt dit. O'Hanlon benoemt dat de regering van Obama geen gehoor gaf aan de aanbevelingen om de VN-vredesmissie te versterken of om de Congolese veiligheidstroepen te helpen hervormen en te professionaliseren. Daarnaast bleef de directe steun voor Congo van de VS vrijwel op hetzelfde niveau als toen Bush nog president was van de VS.⁶⁴ Vincent Nmehielle en John-Mark Lyi verklaren het gebrek aan hulp van de VS aan Congo. Zij beweren dat de VS enkel handelden uit eigenbelang. De VS zagen Afrika niet als belangrijk en vonden het daardoor niet nodig ervoor te zorgen dat mensenrechten, zo ook de mensenrechten van vluchtelingen, werden nagestreefd daar.⁶⁵

Voorts gaan zij erop in dat wanneer de VS geweld gebruikten ter bescherming van de mensenrechten in Afrika, de economische en strategische belangen van de VS de drijfveren waren. Daarnaast beweren Nmehielle en Lyi dat de VS Congo constant negeerden.⁶⁶ Hieruit

⁶¹ Nicolas van de Walle, "Obama and Africa: Lots of Hope, Not Much Change." *Foreign Affairs* 94 (2015), 54.

⁶² Abdul Karim Bangura, *Assessing Barack Obama's Africa policy*, 127.

⁶³ Abdul Karim Bangura, *Assessing Barack Obama's Africa policy*, 128.

⁶⁴ Michael O'Hanlon, "Obama's Weak and Failing States Agenda." *The Washington Quarterly* 35, no. 4 (2012): 67-80, aldaar: 72.

⁶⁵ Vincent O. Nmehielle and John-Mark Lyi. "Obama's Africa Policy on Human Rights, Use of Force and Humanitarian Intervention: In Whose Interest." *Fla. A & M UL Rev.* 7 (2011), 68.

⁶⁶ Vincent O. Nmehielle and John-Mark Lyi, "Obama's Africa Policy on Human Rights, Use of Force and Humanitarian Intervention", 69.



komt dus naar voren dat de VS de vluchtelingencrisis in Congo geen aandacht gaven, en het ook niet nodig vonden om aandacht te geven. Zelfs wanneer mensenrechten werden geschonden in de vluchtelingenkampen daar en de VN om versterking vroegen om de situatie te verhelpen, gaven de VS hier geen gehoor aan en negeerden zij het probleem.⁶⁷

Deelconclusie

Concluderend komt naar voren dat hoewel anders gedacht werd, weinig veranderde in de relatie tussen de VS en Afrika met Obama's Afrika-beleid. In het beleid werd dan wel het nastreven van meer democratie in Afrika benadrukt, maar in de realiteit kwamen de VS dit niet na. Hetzelfde geldt voor de verklaring van Hillary Clinton met dat de VS ernaar streefden om de oorlog in Congo te beëindigen. Gerstein en Abrahamson beschrijven Obama's Afrika-beleid dan ook als een beleid waar eerder woorden dan daden aan te pas kwamen.

Dit was ook duidelijk zichtbaar wanneer gekeken werd naar het handelen van de VS in Congo, of anders verwoord: het gebrek aan handelen. Nmehielle en Lyi beweren dat de VS alleen handelden, wanneer zij er zelf baat bij hadden, waardoor zij geen gehoor gaven aan Congo. Dit is ook terug te zien in het gebrek aan handelen van de VS bij de schending van mensenrechten in onder andere Congo. In andere woorden, de VS toonden geen belangstelling of hulp aan Congo. Ook niet wanneer de VN aanbevelingen gaven om de vredesmissie te versterken. Hierdoor oogt het dat de VS geen interesse toonden om de vluchtelingencrisis in Congo te verhelpen. Deze opstelling van de VS kan doorgetrokken worden naar het idee dat zij de kwestie als tribale haat zagen, waardoor geen actie vereist was van hen.

⁶⁷ Michael O'Hanlon, "Obama's Weak and Failing States Agenda.", 72.



Conclusie

Terugkomend op de hoofdvraag: in hoeverre hebben verschillende actoren op zowel nationaal, internationaal als supranationaal, dezelfde kijk op de Rwandese vluchtelingen in de Democratische Republiek Congo van 2010 tot 2017? Ten eerste werd de VN als supranationale actor onderzocht. Hierbij lag de focus op de MONUSCO en de UNHCR. De MONUSCO focuste op de instabiliteit van Congo en gaf prioriteit aan de demobilisatie van rebelligroepen, zoals de FDLR. Dit lukte tot op zekere hoogte, maar de MONUSCO kon zich in 2017 nog niet ontbinden. De onrust onder de Rwandese vluchtelingen bleef namelijk bestaan, doordat zij weigerden terug te keren naar Rwanda. De UNHCR ondervond hetzelfde probleem, waardoor zij ook niet haar werkzaamheden in Congo kon beëindigen. De organisatie begon daardoor de focus te leggen op de integratie van de vluchtelingen en het vervullen van hun behoeftes, zoals zorg en educatie. Dus beide VN-organisaties zagen de vluchtelingencrisis in Congo als niet-opgelost in de periode van 2010-2017.

Vervolgens werd de opstelling van de Congolese regering onderzocht. Hierbij bleek dat zij nagenoeg geen vrije keuze had wanneer het de vluchtelingencrisis in haar land betrof. In het verscheurde en verarmde Congo was de eigen regering machteloos, wat onder meer bleek uit de aanpassingen van het beleid van de regering toen de Rwandese vluchtelingen weigerden terug te keren naar Rwanda. Integratie was niet haar eigen keuze geweest, maar een noodoplossing omdat Rwandese vluchtelingen niet vertrokken en de nationale regering geen middelen en mankracht had om het vertrek af te dwingen. De regering gaf de verantwoordelijkheid voor de vluchtelingen uit handen aan derde partijen, zoals de VN.

Tot slot, de opstelling van de internationale actor; de VS. Aanvankelijk werd gedacht dat Obama's Afrika-beleid voor een betere relatie tussen de VS en Afrika zou zorgen, maar een analyse van de literatuur maakt duidelijk dat de VS voornamelijk handelden uit eigenbelang. Vanuit deze gedachte gaven de VS dan ook geen gehoor aan de hulp die Congo nodig had, zelfs niet wanneer schending van mensenrechten plaatsvond. De meeste studies zijn het er over eens, dat de VS geen enkele interesse toonden om de vluchtelingencrisis in Congo te verhelpen.

De opstellingen van de verschillende actoren zijn als volgt. Allereerst, de invloed van de Congolese regering die beperkt is. Deze beperking komt doordat de regering nagenoeg geen



vrije keuze had. Hierdoor deed zij zelf het minimale om de Rwandese vluchtelingen in haar land te helpen. Een soortgelijke trend is te zien bij de VS. Zij probeerden zo min mogelijk betrokken te raken bij de crisis, en gaven geen gehoor aan partijen die hulp vroegen met betrekking tot de vluchtelingencrisis in Congo. Hieruit blijkt dat de VS alleen handelden als zij er zelf baat bij hadden. Als laatste, de opstelling van de VN die aanzienlijk anders was dan de andere twee actoren. Zij deden er alles aan om de Rwandese vluchtelingen in Congo steun te bieden en hen te helpen wanneer dat nodig was. Zij zagen dan ook tot in 2017 de vluchtelingencrisis daar als niet opgelost, waardoor het mandaat constant verlengd werd.

Een onderliggende vraag van dit onderzoek was hoe de vluchtelingencrisis gekwalificeerd werd. Dit is belangrijk om te bevestigen, doordat het idee van Fair en Parks is dat bij genocide ingegrepen moet worden maar bij tribale oorlogvoering niet. In het onderzoek komt naar voren dat verschillende actoren de vluchtelingencrisis anders kwalificeren. De VN zagen de schendingen en misdaden die plaatsvonden als genocide, en vonden het nodig om in te grijpen. De gehele periode probeerden zij dan ook de situatie daar veiliger te maken en de vluchtelingen meer veiligheid te bieden. De VS zagen het echter niet als genocide en eerder als tribale haat en oorlogvoering. Deze conclusie is getrokken doordat de VS weigerden gehoor te geven aan Congo met betrekking tot de onrust en de vluchtelingencrisis daar.

In het geval van de Congolese regering, is de kwalificatie twijfelachtig. De regering gaf namelijk veel uit handen met betrekking tot de vluchtelingencrisis en lieten derde partijen de crisis oplossen. Hierdoor gaf de regering de illusie dat zij de kwestie als tribale oorlogvoering zag en greep zij niet in. Echter kan ook beargumenteerd worden dat de regering het juist wel als genocide zag. De regering zag in dat zij niet de capaciteiten had om effectief in te grijpen en gaf daardoor de verantwoordelijkheid aan partijen die deze capaciteiten wel hadden om op die manier de misdaden te beëindigen.

Het onderzoek laat zien dat de betrokkenheid bij vluchtelingenproblematiek minder afhankelijk is van bevoegdheden dan van belangen en mogelijkheden. Tegelijkertijd onderstreept het onderzoek de cruciale betekenis van de VN in humanitaire crises als de Rwandese vluchtelingencrisis in Congo. Toch moeten met betrekking tot de conclusies van dit onderzoek een paar zaken in acht worden genomen. De primaire bronnenselectie had haken en ogen. Zo was het niet mogelijk om primaire bronnen van de Congolese regering te

gebruiken, maar werd de opstelling van die regering gereconstrueerd op basis van stukken die de VN-organisaties beschikbaar heeft gesteld. Verder is voor de opstelling van de VS enkel gebruik gemaakt van secundaire literatuur door het gebrek aan primair bronmateriaal over de Amerikaanse opstelling met betrekking tot de vluchtelingencrisis in Congo specifiek. Een vervolgonderzoek zou de selectie van het bronnenmateriaal in beide richtingen kunnen verbreden. Daarnaast zou het interessant zijn de opstelling van de Rwandese regering in het onderzoek naar de vluchtelingencrisis te betrekken, wat in dit onderzoek niet mogelijk was door het gebrek aan beschikbare bronnen van deze actor. Tot slot zou een breder geografisch en temporeel kader nieuwe inzichten kunnen opleveren. De Rwandese vluchtelingencrisis stond immers niet op zich, maar behoort tot een humanitaire crisis die zich uitstrekt over een langere periode en een groter gebied op het Afrikaanse continent.



Bibliografie

- Akresh, Richard, and Damien De Walque. *Armed conflict and schooling: Evidence from the 1994 Rwandan genocide*. The World Bank (2008).
- Bangura, Abdul Karim, ed. *Assessing Barack Obama's Africa Policy: Suggestions for Him and African Leaders*. University Press of America (2014).
- Bhatia, M. V. "Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors." *Third World Quarterly* 26(1) (2005): 5-22.
- Boshoff, Henri. "Completing the demobilisation, disarmament and reintegration process of armed groups in the Democratic Republic of Congo and the link to security sector reform of FARDC." *Institute for Security Studies* (2010).
- Bradford, Anu and Eric A. Posner, "Universal exceptionalism in international law." *Harvard International Law Journal* 52 (2011).
- Fair, Jo Ellen, and Lisa Parks. "Africa on camera: Television news coverage and aerial imaging of Rwandan refugees." *Africa Today* (2001): 35-57.
- Jones, Adam. *Genocide: A comprehensive introduction*. Routledge (2017).
- Kingston, Lindsey N. "Bringing Rwandan refugees 'home': The cessation clause, statelessness, and forced repatriation." *International Journal of Refugee Law* 29, no. 3 (2017): 417-437.
- Kisangani, Emizet NF. "The massacre of refugees in Congo: a case of UN peacekeeping failure and international law." *The Journal of Modern African Studies* 38, no. 2 (2000): 163-202.
- Magu, Stephen M. *Great Powers and US Foreign Policy towards Africa*, Palgrave Macmillan, Cham (2019).
- McGreal, Chris. Xan Rice & Lizzy Davies, "Leaked UN report accuses Rwanda of possible genocide in Congo" in *The Guardian* (2010).
<https://www.theguardian.com/world/2010/aug/26/un-report-rwanda-congo-hutus>.
- MONUSCO, *ABOUT* (2020). <https://monusco.unmissions.org/en/about>.
- MONUSCO, *Background* (2020), <https://monusco.unmissions.org/en/background>.
- MONUSCO, *DR Congo: UN Agency concerned with security, peacekeepers report volatility* (2012), <https://monusco.unmissions.org/en/dr-congo-un-agency-concerned-security-peacekeepers-report-volatility>.
- MONUSCO, *THE PSCF GUARANTORS WELCOME RESUMPTION OF OPERATIONS AGAINST FDLR, ENCOURAGE STRENGTHENING OF FARDC-MONUSCO COOPERATION AND URGE EX-FDLR TO ACCEPT TO REPATRIATE TO RWANDA WITHOUT PRECONDITIONS* (2016), <https://monusco.unmissions.org/en/pscf-guarantors-welcome-resumption-operations-against-fdlr-encourage-strengthening-fardc-monusco>.
- Ngwube, Arinze. "The Challenges Facing Democratic Consolidation in the Democratic Republic of Congo." *Journal of Studies in Social Sciences* 3, no. 2 (2013).



- Nmehielle, Vincent O., and John-Mark Iyi. "Obama's Africa Policy on Human Rights, Use of Force and Humanitarian Intervention: In Whose Interest." *Fla. A & M UL Rev.* 7 (2011).
- Novosseloff, Alexandra. et al, *Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC-MONUSCO)* (2019).
- O'Hanlon, Michael. "Obama's Weak and Failing States Agenda." *The Washington Quarterly* 35, no. 4 (2012): 67-80.
- Punga, Irina Livia. "UN Peacekeeping and Protection of Civilians in the 21st Century Case Studies: MONUC and UNAMID." *Master's thesis* (2011).
- Rutagengwa, Oswald. "Rwandan refugees in the Democratic Republic of the Congo and the application of International Humanitarian Law during the Congo wars." *PhD diss.*, University of Pretoria (2012).
- Shaw, Martin. *What is genocide?*. John Wiley & Sons (2015).
- Tosh, John. *The Pursuit of History: aims, methods and new directions in the study of history* (2015).
- UNHCR, *About Us* (2020), <https://www.unhcr.org/about-us.html>.
- UNHCR, *Congo 2014* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/2523?v=2014#year>.
- UNHCR, *Congo 2015* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/2523?v=2015#year>.
- UNHCR, *DR Congo emergency* (2020), <https://www.unhcr.org/dr-congo-emergency.html>.
- UNHCR, *Rwandan Refugees 2016* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/10095>.
- UNHCR, *Rwandan Refugees 2017* (2020), <http://reporting.unhcr.org/node/15771>.
- United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (2010), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1056165.pdf>.
- United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (maart 2016), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1606133.pdf>.
- United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (juni 2016), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1619223.pdf>.
- United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (oktober 2017), <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1729873.pdf>.
- USA for UNHCR, *Democratic Republic of the Congo Refugee Crisis Explained* (2020), <https://www.unrefugees.org/news/democratic-republic-of-the-congo-refugee-crisis-explained/>.
- Walle, Nicolas van de, "Obama and Africa: Lots of Hope, Not Much Change." *Foreign Affairs* 94 (2015).



- Whittle, Devon. "Peacekeeping in conflict: The Intervention Brigade, MONUSCO, and the application of international humanitarian law to United Nations forces." *Georgetown Journal of International Law* 46 (2014).
- Yacoubian, George S. "The efficacy of international criminal justice: Evaluating the aftermath of the Rwandan genocide." *World Affairs* 161, no. 4 (1999).