



DEN EUROPÆISKE UNIONS
HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT
FOR UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 19.6.2013
JOIN(2013) 23 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL RÅDET
EN STRATEGISK RAMME FOR DE STORE SØERS OMRÅDE

EN STRATEGISK RAMME FOR DE STORE SØERS OMRÅDE

I. Resumé

Konflikten i De Store Søers Område i den østlige del af Den Demokratiske Republik Congo (DR Congo) har varet i 20 år på grund af en manglende håndtering af årsagerne til problemet. Svag regeringsførelse, manglende sikkerhed og en manglende evne til at sikre retsstatsforhold i en stor del af regionen, kombineret med fattigdom og manglende tjenesteydelser og infrastruktur har forværret de sociale splittelser. Væbnede grupper forårsager kaos og forværrer dermed regionens problemer ved at forhindre menneskelig, social og økonomisk udvikling.

Der er behov for en indsats på fem afgørende områder for at afhjælpe situationen:

- a) at hjælpe landene i området til at blive mere effektive, ansvarlige og i stand til at levere grundlæggende tjenesteydelser og pålidelig fysisk, retlig og administrativ sikkerhed i hele landet, eventuelt via en decentraliseret politisk struktur
- b) at garantere sikkerheden i den østlige del af DR Congo og genopbygge tilliden mellem lokalsamfundene i dette område
- c) at genopbygge økonomien i regionen, at sætte befolkningen i stand til at udnytte landets mineralrigdomme, de muligheder, som et mere integreret regionalt marked medfører, og bedre adgang til globale markeder
- d) at opbygge samarbejde og tillid mellem landene i regionen og etablere mekanismer, som gør det muligt at sikre, at samarbejdet er effektivt
- e) at sikre det internationale samfunds engagement i at tilskynde landene og andre aktører i regionen til at leve op til deres forpligtelser og handle ansvarligt både internt og over for deres naboer.

EU vil forfølge disse mål i tæt samarbejde med regionale organisationer, herunder Den Afrikanske Union (AU) og den internationale konference om De Store Søers Område¹, og med FN, herunder FN's stabiliseringsmission i Den Demokratiske Republik Congo (MONUSCO), som er blevet styrket, og som fortsat skal spille en vigtig rolle, indtil den interne stabilitet i området er sikret.

Denne strategiske ramme skal sikre, at EU's mål for sikkerhed og udvikling, herunder konfliktforebyggelse og fredskabelse, nås på en gensidigt berigende og omfattende måde. Den har ikke som sådan nogen budgetindvirkning. EU vil i samarbejde med det internationale samfund drøfte strategien med landene og organisationerne i regionen, påvise prioriteter og udarbejde en tidsplan for gennemførelse af foranstaltningerne, herunder milepæle til måling af fremskridt.

II. Baggrund

¹ Organisationen har 11 medlemsstater, nemlig Angola, Burundi, Den Centralafrikanske Republik, Republikken Congo, Den Demokratiske Republik Congo, Kenya, Uganda, Rwanda, Sudan, Tanzania og Zambia.

Definitionen af "De Store Søers Område" kan dække forskellige geografiske områder, men henviser i forbindelse med denne strategiske ramme til Rwanda, Burundi, Uganda og de østlige provinser i DR Congo (og i bredere forstand den vestlige del af Tanzania og den vestlige del af Kenya samt dele af Sydsudan). Det er en potentielt rig, frugtbar, men ujævnt befolket region uden adgang til havet, og landenes grænser blev fastlagt i kolonitiden.

Siden uafhængigheden i 1960'erne har alle landene lidt under manglende stabilitet, perioder med militærstyre og problemer med at få sat gang i en bæredygtig vækst. Folkemordet i Rwanda i 1994, Burundis borgerkrige og Mobuto-regimets kollaps i 1997 var startskuddene til et tiår med interne og regionale konflikter, der har dræbt millioner af mennesker og fordrevet eller gjort mange af de overlevende fattigere. Nogle af landene i regionen, navnlig Uganda og Rwanda, har opnået en god økonomisk vækst i de senere år og gjort tilfredsstillende fremskridt i retning af at realisere årtusindudviklingsmålene (MDG), mens andre er sakket bagud. Ikke desto mindre er landene i De Store Søers Område fortsat tæt forbundne, og hvert enkelt lands skæbne påvirker også stabiliteten og udviklingen i regionen. Det giver derfor mening at betragte regionen under et.

Følgende nøgelfaktorer påvirker situationen:

- en stor og voksende befolkning, der er ujævnt fordelt: fra en meget høj befolkningstæthed i Rwanda og Burundi og noget af højlandet i Kivu til en lav befolkningstæthed og store reserver af agerjord i andre dele af DR Congo
- politisk fragmentering og demokratisk underskud
- forværrede etniske forskelle, som konkurrerende parter nogle gange står bag. I DR Congo har migrationen af rwandisk talende befolkningsgrupper til Kivu ødelagt den politiske ligevægt, mens kampen om ressourcer og kontrol fortsætter mellem nabolandene og DR Congo
- svage stater og dårlig administrativ kapacitet, nogle landes legitimitet bestrides, og der findes begrænset politisk frihed og mediefrihed
- manglende retsstatsforhold eller effektiv sikkerhedskontrol, navnlig i den østlige del af DR Congo, hvor der ikke altid hersker tillid til centralstaten, og hvor sikkerhedsstyrkerne nogle gange har handlet uden nogen som helst respekt for civilbefolkningerne, og endog i nogle tilfælde har begået alvorlige overgreb i ly af en straffrihedskultur
- ulovlig udnyttelse og handel med naturressourcer i den østlige del af DR Congo som en faktor, der har bidraget til at udløse, opretholde og forværre volden, kombineret med dårlig ledelse af udvindingsindustrien og en omfattende korrupsion
- endemisk fattigdom, lav menneskelig udvikling, utilfredsstillende basale behov, menneskerettighedsovertrædelser, kønsbaseret vold og ulighed
- vanskelig adgang til de globale markeder og manglende regional integration, der forhindrer investeringer og fremkomsten af egentlige økonomiske interesser inden for regionen.

Ikke alle disse faktorer har berørt alle landene i regionen i samme omfang. Det er situationen i DR Congo, der har haft de mest vidtrækkende regionale virkninger alene på grund af landets størrelse. Desuden står alle landene, herunder Rwanda, Burundi og Uganda over for specifikke udfordringer, som har haft og stadig kan have en destabiliserende indflydelse på den regionale sikkerhed.

Navnlig Kivu er blevet en slagmark, ikke blot mellem rivaliserende lokale grupperinger, der repræsenterer specifikke interesser, men også mellem oprørsgrupper, der stammer fra eller støttes af nabolandene, og som søger at opnå kontrol med områderne og udnytte naturressourcerne. Dette har ført til en ustabil og eksplosiv situation.

Resultatet heraf er:

- Den massive fordrivelse af befolkningerne med den deraf følgende sociale og økonomiske forvriddning i Kivu har ført til en yderst desperat humanitær situation.
- Menneskerettighedsovertrædelser, herunder seksuel og kønsbaseret vold, er stadig omfattende.
- Den økonomiske og sociale udvikling er gået i stå, navnlig i den østlige del af DR Congo, hvor staten ikke har opfyldt sine grundlæggende opgaver med at garantere sikkerhed og administration.
- Den grundlæggende konsensus i samfundet er smuldret. Rivaliseringen er blevet forværret, ikke forbedret, og der er kommet flere væbnede fraktioner til.
- Den fremherskende situation i Kivu har haft en negativ indvirkning på regionen som helhed på grund af en manglende tillid mellem nabolande, som er blevet anklaget for indblanding, hvilket igen har medført usikkerhed frem for at skabe stabilitet.

Adskillige forsøg på at finde varige løsninger har ikke været effektive eller bæredygtige, da de ikke har taget en række grundlæggende spørgsmål op, ikke har involveret alle de relevante aktører på lokalt og nationalt plan eller ganske enkelt ikke er blevet gennemført.

Underskrivelsen for nylig af "Rammen for fred, sikkerhed og udvikling for Den Demokratiske Republik Congo og regionen" ("rammeaftalen") og udpegningen af FN's generalsekretærs særlige udsending til De Store Søers Område er en enestående lejlighed til at definere en ny omfattende tilgang, som samtidig kan tage de lokale, nationale og regionale årsager til konflikter op, navnlig konflikterne i Kivu. I denne henseende bestemmes det i "rammeaftalen", at der skal udarbejdes en national og en regional kontrolmekanisme, som skal overvåge gennemførelsen af de forpligtelser, som de underskrivende parter har indgået². Vi må ikke forpasse denne lejlighed, som kræver et hurtigt initiativ for at udnytte den mulighed, der åbner sig, men som måske ikke vil vare længe.

Regeringernes og andres ejerskab i regionen er nøglen til succes. Det bør støttes af hele det internationale samfund. En enig international indsats vil yde et vigtigt bidrag til konfliktløsning.

III. Byggesten til en varig løsning

Hvis der skal findes en løsning, skal der indføres en række byggesten. De er alle lige vigtige og skal følges op samlet for at sikre reelle fremskridt.

² Den 24. februar 2003 underskrev Angola, Burundi, Den Centralafrikanske Republik, Congo, Republikken Congo, Rwanda, Sydafrika, Sydsudan, Uganda og Tanzania rammen for fred, sikkerhed og samarbejde for Den Demokratiske Republik Congo og regionen. FN, Den Afrikanske Union, den 11 lande store internationale konference for De Store Søers Område og Southern African Development Community (SADC), der har 14 medlemmer, fungerer som garanter.

A. Håndtering af problemer med regeringsførelse

Den interne udvikling i de enkelte lande vil påvirke stabiliteten i regionen som helhed. I Rwanda, Burundi, Uganda og DR Congo vil der være mulighed for en bæredygtig og varig udvikling, når der findes en ansvarlig regering, et åbent samfund, der respekterer de grundlæggende rettigheder, og retsstatsforhold. En styrkelse af demokratiet og tilladelse af en åben, ansvarlig debat om fremtidige alternativer vil støtte forsoningsbestræbelserne i alle landene. Det samme gælder, hvis menneskerettighedsovertrædelser af enhver art tages op, og der ikke hersker straffrihed for sådanne handlinger nogen steder i regionen.

En effektiv og ansvarlig regeringsførelse med særlig vægt på forvaltning af de offentlige finanser vil også være nøglen til enhver stabiliseringsstrategis succes i regionen. I DR Congo f.eks. skal der fastsættes praktiske og målbare prioriteter, idet man bør holde sig landets forpligtelser i "rammeaftalen", herunder reform af sikkerhedssektoren, decentralisering, forsoning og demokratisering samt konsolidering af de offentligretlige beføjelser i den østlige del af landet for øje. De benchmarks, som FN's generalsekretærs særlige udsending fremlægger både for parterne i regionen og for FN's Sikkerhedsråd *(UNSC), vil være særlig relevante i denne henseende. DR Congo tilsluttede sig Busan New Deal, som man nåede frem til i 2011, og som fortsat er en vigtig reference for en yderligere indsats.

Inden for rammerne af det initiativ, som FN har formidlet, har DR Congo accepteret at indføre en national kontrolmekanisme til overvågning af gennemførelsen af de nationale forpligtelser til reform. Dette er et vigtigt skridt. Det internationale samfund, herunder EU, FN, de internationale finansielle institutioner samt de regionale og internationale partnere som f.eks. Sydafrika, Angola og Kina, skal spille en vigtig støtterolle med hensyn til at tilskynde DR Congo til at bevæge sig ind på denne vej. Så en nøje koordinering mellem dem er afgørende.

En kritisk forhindring, der har givet anledning til konflikt i den østlige del af landet, har været problemet med at reformere sikkerhedssektoren. Selv om der er sket visse fremskridt med politiet, er der indtil videre sket begrænsede fremskridt i bestræbelserne på at professionalisere hæren og sikkerhedsstyrkerne på grund af manglende politisk engagement, en lav forvaltningskapacitet og manglende ressourcer. Der er imidlertid måske nu et bedre klima for indgåelse af nye forpligtelser: Behovet for at gennemføre en reform af hæren er den første forpligtelse i "rammeaftalen", og MONUSCO har fået tildelt et større mandat under reformen af sikkerhedssektoren og en større rolle i FN's Sikkerhedsråds resolution 2053/2012 og resolution 2098 (2013). Oprettelsen af en international interventionsbrigade under MONUSCO ventes også at skabe bedre plads til en reform af den congolesiske hær. Desuden vil nogle lande i Southern African Development Community (SADC), som deltager i brigaden, være i stand til at støtte reformen af sikkerhedssektoren på stedet. Den længe ventede og uundværlige rammelovgivning for politiet og hæren er endelig ved at blive gennemført.

I denne forbindelse har det internationale samfund, herunder EU via EUSEC- og EUPOL-missionerne, fulgt en pragmatisk bottom-up strategi, der fremmer indledende skridt i retning af reform på områder som f.eks. forvaltning af menneskelige ressourcer (folketælling, betalingskæden). Nogle EU-medlemsstater og andre af DR Congos partnere har gennemført operationel uddannelse af tropperne (uddannelse af bataljoner).

EUPOL har også støttet oprettelsen af "*Comité de Suivi de la Réforme de la Police*" (*Komiteén til opfølgning af politireformen*). Indsatsen i tilknytning til reform af sikkerhedssektoren skal ledsages af en ny lokal strategi for afvæbning, demobilisering og reintegration, der tager udgangspunkt i lokalsamfundet. Overvågningsmekanismer, fleksibel støtte og inddragelse af civilsamfundet bør udgøre en del af en lokal proces i DR Congo.

Desuden kan der ikke opnås langsigtet stabilitet, medmindre overtrædelserne af menneskerettighederne, herunder kønsbaseret vold, tages op. Ud over uundværlige nationale bestræbelser må alle landene i De Store Søers Område samarbejde om at fremme menneskerettigheder i hele regionen og om at sætte en stopper for straffrihed for forbrydelser, der indebærer systematiske overtrædelser af menneskerettighederne.

B. Sikring af en bæredygtig sikkerhed i den østlige del af DR Congo

Navnlig den østlige del af DR Congo er stadig et område med åben konflikt, hvor der indtræffer sikkerhedshændelser i hele Kivu og i et voksende antal andre regioner (herunder Nord-Katanga og dele af Orientale-provinsen). Hvis ikke der findes et minimum af stabilitet, vil det være umuligt at gennemføre de nødvendige reformer og politikker. Oprettelsen af en interventionsbrigade under MONUSCO med et stærkt mandat til at bekæmpe væbnede grupper og forhindre ekstern indblanding kan være det, der ændrer tingene. Det er dog stadig vigtigt, at en militær aktion har rod i en passende politisk proces, lokalt og mellem DR Congo og Rwanda, og at der følges en differentieret strategi for udenlandsk støttede væbnede grupper på den ene side og lokalt støttede væbnede grupper på den anden. Det vil kræve en særlig indsats at opløse FDLR (*Forces démocratiques de Libération du Rwanda*).

En længerevarende stabilisering af det østlige DR Congo forudsætter håndtering af de lokale årsager til konflikten som f.eks. jordspørgsmål og flygtninges og internt fordrevne personers tilbagevenden i DR Congos nationale love samt klarhed om gennemførelsen af disse. Valg på lokalt plan og på provinsplan skal være en del af processen, men de bør tilrettelægges omhyggeligt. En stabilisering af den østlige del af DR Congo betyder også, at nabolandene skal afholde sig fra ekstern indblanding. EU vil fortsat støtte arbejdet i Sikkerhedsrådets komité oprettet i medfør af resolution 1533 (2004) om Den Demokratiske Republik Congo og i ekspertgruppen³.

Der kan tages ved lære af tidligere stabiliserings- og genopretningsplaner indledt af DR Congos regering via STAREC (Stabilization and Reconstruction Plan for Eastern DRC) med støtte fra det internationale samfund via International Security and Stabilisation Support Strategy (ISSSS), navnlig når det gælder forbindelserne mellem sikkerhed og stabiliseringsarbejde i kølvandet på en konflikt. Støtte til lokale, inkluderende stabiliseringsinitiativer i nogle få kritiske distrikter i Kivu kan fungere som et forsøgsgrundlag for en mere omfattende stabilisering.

³ "Sikkerhedsrådets komité blev oprettet den 12. marts 2004 i medfør af resolution 1533 (2004) om Den Demokratiske Republik Congo med det formål at overvåge de relevante sanktionsforanstaltninger og varetage de opgaver, som Sikkerhedsrådet har fastlagt [...]. Sanktionsudvalget støttes af en ekspertgruppe udpeget af generalsekretæren, som skal overvåge gennemførelsen af sanktionsordningen med særlig fokus på Nord-Kivu og Syd-Kivu og Ituri".

C. Bekæmpelse af fattigdom og genopretning af økonomien

Bekæmpelse af fattigdom og fremme af menneskelig, social og økonomisk udvikling i regionen vil kræve et seriøst engagement fra både donorlande og partnerlande for at imødekomme befolkningens basale sociale behov og fremme økonomisk vækst og jobmuligheder til støtte for et bæredygtigt livsgrundlag og indtægter til staten. I den rette sammenhæng vil Kivu kunne blive et pulserende udviklingscentrum. Dette vil kræve, at sikkerhed og udvikling gensidigt styrker hinanden, men også, at de regionale integrationsperspektiver baseres på en pragmatisk og mangesidet strategi.

Uganda, Rwanda og Burundi er blevet medlemmer af Det Østafrikanske Fællesskab (EAU), som udvikler sin økonomiske integrationsmodel relativt hurtigt. De drager allerede fordel heraf i form af øget regional handel. De er også medlemmer af andre regionale organisationer, men af mere politiske årsager. DR Congo er medlem af adskillige regionale organisationer, der vil kunne mobiliseres: ECCOS (Det Centralafrikanske Økonomiske Fællesskab), SADC (Southern African Development Community), ICGLR og CEPGL (Det Økonomiske Fællesskab for Landene omkring de Store Søer). I august 2012 ansøgte det sammen med Sydsudan og Somalia officielt om medlemskab af EAC. Disse mange medlemskaber afspejler såvel DR Congos størrelse som dets centrale geografiske position på kontinentet. Med hensyn til den østlige del af DR Congo afspejler Kinshasas ansøgning om medlemskab af EAC imidlertid blot den omstændighed, at Kivu, Maniema og store dele af Orientale og Katanga rent faktisk allerede er involveret i den østafrikanske økonomiske dynamik.

Bæredygtig menneskelig udvikling, regional integration og øget investering bør opnås via økonomisk vækst. Håndtering af fødevarer- og ernæringsikkerhed gennem investering i landbrug vil være en vigtig del af enhver løsning i regionen. Jorden er frugtbart og rig på mineraler, men økonomisk vækst, herunder landbrugsproduktion, kræver bedre infrastrukturer og regional sammenkobling. Dette vil også have en positiv indflydelse på sikkerheden og vil bidrage til at nedbringe befolkningspresset på jorden ved at åbne op for nye bosættelsesområder. Den regionale sammenkobling kan forbedres ved at bygge på eksisterende samarbejde inden for CEPGL på energiområdet, herunder vandkraft. Et bedre samarbejde om told og grænseforvaltning vil også fremme den grænseoverskridende handel og øge toldindtægterne for alle landene.

Det er nødvendigt at fokusere specifikt på bedre lovgivning og ansvarlighed i forbindelse med udvinding af og handel med mineraler. Mineaktiviteter i mindre omfang, der i øjeblikket er ureguleret, har skabt nogen velstand, selv om kun få har nydt godt heraf. På en måde har dette båret ved til konflikten i stedet for at dæmpe den. I forlængelse af initiativet om gennemsigtighed i udvindingsindustrien, som sigter mod at styrke regeringsførelsen ved at forbedre gennemsigtigheden og ansvarligheden i udvindingssektoren, giver ICGLR's certificeringsmekanisme også et grundlag for forbedring, selv om der er behov for yderligere investering i udvikling af de styringsinstrumenter, der skal bruges til at gennemføre den. Regeringerne bør tilskyndes til at forbedre gennemsigtigheden i udvindingssektoren ved at bygge på de regionale aftaler og initiativer, der allerede findes. Opdagelsen af olie i Uganda for nylig i nærheden af grænsen til DR Congo indebærer et stort potentiale, forudsat at udviklingen heraf ikke hindres af en utilstrækkelig regulering eller territoriale tvister. Igen er der behov for et forum, som kan fremme samarbejde om disse spørgsmål.

D. Genopbygning af tillid mellem naboer

Det vil være vigtigt at fremme en positiv vision om godt naboskab og regional integration og at få naboerne til at forstå, at deres legitime sikkerhedsproblemer og andre interesser tjenes bedre af stabile naboer, der er i stand til at sprede legitim statsmagt over hele deres område, og af effektivt regionalt samarbejde frem for af en fortsat ustabilitet. Alle parter bør erkende behovet for at indgå i en fuldstændig dialog med deres naboer til både politisk og økonomisk gavn for alle.

Parallelt med økonomisk samarbejde er opbygning af tillid derfor afgørende for at genoprette en positiv regional dynamik. Selv om det internationale samfund skal spille en vigtig rolle i fremme heraf, er det i sidste ende op til landene i regionen at finde frem til en måde at leve fredeligt sammen på. Gentagelsen i "rammeaftalen" af den forpligtelse, som landene i De Store Søers Område har indgået til ikke at blande sig i interne anliggender i deres nabolande, er et første afgørende skridt. Anerkendelse af hvert enkelt lands legitime interesse i nabolandenes interne anliggender er et andet vigtigt skridt. Grænserne i regionen er skrøbelige. Befolkningerne på hver side af en grænse er beslægtede. Alle fire landes skæbner er således uløseligt forbundet. De skal alle vise vilje til at bidrage til et konstruktivt engagement og til at gennemføre foranstaltninger med henblik på opbygning af tillid (som f.eks. grænseoverskridende samarbejde og grænseovervågning).

Internationalt engagement kan bidrage på en række måder. Inden for et styrket MONUSCO kan interventionsbrigaden og ICGLR's udvidede fælles kontrolmekanisme gøre en forskel med hensyn til opbygning af tillid mellem landene i regionen. FN's generalsekretærs særlige udsending til De Store Søers Område vil også kunne spille en nøglerolle sammen med det regionale overvågningsudvalg for rammeaftalen. Derudover bør der proaktivt søges og tilskyndes til et samlet regionalt sikkerhedskoncept. "Pagten for sikkerhed, stabilitet og udvikling i De Store Søers Område" fra 2006 udgør en lovramme og sætter dagsordenen for ICGLR-initiativerne i dette område. Desuden har CEPGL vist, at det kan spille en meget nyttig rolle i tilnærmelsen mellem DR Congo og Rwanda, og det er fortsat en afgørende faktor for samarbejde i både økonomisk og sikkerhedsmæssig henseende. Andre initiativer med deltagelse af AU og SADC samt kontakter uden for centralregeringens regi (interparlamentariske debatter, lokalt samarbejde mellem nabokommuner eller -provinser) vil kunne supplere den overordnede strategi.

Sikring af langsigtet stabilitet vil også kræve en konsolidering af demokratiske, åbne og ansvarlige politiske systemer i hvert af de forskellige berørte lande. Alle landene står over for udfordringer i denne henseende, for der findes ikke et system, der passer til alle, og hvert enkelt land må finde sin egen løsning. Udfordringerne er imidlertid særlig store i denne region på grund af dens historie, på grund af de svage demokratiske institutioner i adskillige lande og på grund af problemet med at finde den rette balance mellem ytringsfrihed og det politiske rum og risiciene for ekstremisme eller vold. EU kan bistå med den politiske udvikling i alle disse lande via sin støtte til demokratiske og ansvarlige institutioner og kan hjælpe landene til at etablere retsstatsforhold og parlamentariske systemer, der giver befolkningen et reelt ejerskab til (og derfor tillid til) valgene og beslutningsprocesserne.

E. Oprettelse af en stærk international støttemekanisme

De Store Søers Område er omfattet af en af de største og dyreste fredsbevarende operationer i verden. Alligevel syntes det internationale samfund at miste fokus på krisen efter indgåelsen af fredsaftalen i 2009. De nye kampe i den østlige del af DR Congo i 2012 mindede verden om, at situationen i regionen fortsat er meget ustabil.

FN spiller allerede en stor rolle, og det nye FN-formidlede initiativ giver nyt liv til håndteringen af krisen. Det vil dog være en udfordring at koordinere de forskellige niveauer af det, der vil være en mangesidet plan for stabilisering af DR Congo og De Store Søers Område. Når det er muligt, bør den bygge på de koordineringsmekanismer, der findes på lokalt, nationalt og regionalt plan, undgå overlappning med andre eksisterende initiativer og være i overensstemmelse med den regionale økonomiske integrationsstruktur, der findes.

Det vil være vigtigt at finde den rette balance mellem regionalt ejerskab og internationalt engagement, mellem opretholdelse af pres og realisering af samarbejde. AU, SADC og ICGLR spiller alle en vigtig rolle, der skal anerkendes.

Der er et stort behov for en koordineret og omfattende tilgang til forskellige spørgsmål, bl.a. håndtering af krisens lokale, nationale og regionale dimensioner, fokus på Kivu uden at glemme, at mange problemer er fælles for DR Congo som helhed, hensyntagen til udfordringerne i tilknytning til demokratisering i sårbare lande i regionen (Rwanda, Burundi og Uganda) og opretholdelse af balancen mellem de forpligtelser, som DR Congo og andre lande i regionen har indgået. Gennem en sådan fremgangsmåde bør der fastsættes en "kritisk vej" for opstilling af den rækkefølge, som interventionerne skal gennemføres i, og som bør stadfæstes i en kontraktlig forpligtelse med regeringerne i regionen.

IV. EU's rolle

EU har en strategisk interesse i stabilitet i De Store Søers Område. Det har tætte historiske bånd til hvert enkelt af landene og deler en humanitær bekymring over de lidelser, som gentagne konflikter har påført millioner af mennesker i regionen. Konflikt forhindrer den økonomiske og sociale udvikling, der er nødvendig for at mindske den dybe fattigdom. Desuden forhindrer konflikter oprettelsen af åbne handelsøkonomier, der kan bidrage til Afrikas vækst som helhed, og som skaber stabilitet, der kan sprede sig til andre sårbare lande.

Af alle disse årsager har EU i de seneste 20 år investeret kraftigt i bekæmpelse af fattigdom, fremme af social og økonomisk udvikling, fredsopbygnings- og stabiliseringsbestrebelse, samtidig med at det har reageret på de berørte befolkningers umiddelbare behov – via politisk, humanitært og sikkerhedsmæssigt arbejde samt udviklingsarbejde. Det er afgørende, at EU's engagement fortsætter, og at indsatsen opretholdes. De indhøstede erfaringer i forbindelse med EU's indsats for at støtte valgprocesserne i 2006 og 2011, for at reformere sikkerhedssektoren via EUSEC og EUPOL og for at fremskynde udviklingen via dets eksterne instrumenter vil blive brugt til at forbedre den fremtidige indsats på hvert af disse områder.

Dette kræver en vidtspændende strategi, der går videre end til blot at håndtere symptomerne på konflikten i den østlige del af DR Congo. Naturligvis skal EU's engagement være fuldt på linje med principperne i dagsordenen for forandring og regionens regeringers prioriteter. Det vil også kræve en fælles strategi med EU-medlemsstaterne, samtidig med at EU engagerer sig i og koordinerer med den bredere internationale indsats. EU skal deltage i udformningen af strategier og aktioner fra et tidligt tidspunkt.

Øjeblikkelige behov vil også kræve fortsat humanitær bistand i regionen, navnlig bistand til de hundredtusindvis af internt fordrevne personer og flygtninge, som 20 års konflikt har resulteret i. Mens der fokuseres på at redde liv og lette de mest sårbare berørte menneskers lidelser, vil indsatsen i dette område sigte mod at bane vejen for en mere bæredygtig strategi. Desuden skal der fortsat ydes bistand til håndtering af følgerne af konflikt og den deraf følgende ødelæggelse af samfundsstrukturen, som har ført til en kultur med straffrihed, alvorlige menneskerettighedsovertrædelser og kønsbaseret vold. EU vil fortsat støtte bestræbelserne på at løse de strukturelle årsager, samtidig med at det yder øjeblikkelig støtte til ofrene.

Under hensyntagen til ovennævnte byggesten og de nationale og regionale forpligtelser, der blev indgået i den FN-formidlede rammeaftale, kan følgende interventionsområder identificeres, idet man bør huske på, at der skal tages højde for prioritering, opstilling af en passende rækkefølge og en passende tidsramme:

A. Håndtering af problemer med regeringsførelse, herunder reform af sikkerhedssektoren, menneskerettigheder og retsstatsforhold

Politiske forslag:

- Støtte til demokratisk regeringsførelse og strukturer i alle lande i regionen vil fortsat være et afgørende led i EU's politikker. EU's samarbejdsinstrumenter kan yde afgørende støtte på dette vigtige område af Cotonouaftalen. Opfølgning af EU's valgobservationsmissioner og FN's periodiske kontrol vil bidrage hertil.
- EU bør aktivt bidrage til arbejdet i DR Congos nationale overvågningskomité, som vil blive oprettet for at sikre en effektiv gennemførelse af de forpligtelser, som DR Congo har indgået. Alle områder (reform af sikkerhedssektoren, konsolidering af den statslige myndighed, decentralisering, demokratisering/valg, økonomisk udvikling og strukturelle reformer (herunder finansielle reformer, forsoningsprocesser, flygtninges tilbagevenden osv.) kræver en række klare prioriteter og en kritisk vej. EU kan bidrage på et bredere politisk plan, men også via praktiske foranstaltninger inden for rammerne af sine samarbejdsinstrumenter. Strategioplægget til nedbringelse af fattigdom (PRSP) og regeringens program for perioden 2012-2016 danner grundlag for de nødvendige reformer og den generelle ramme for fremtidigt samarbejde.
- Reformen af sikkerhedssektoren vil kræve et klart engagement fra regeringens side og en tæt koordinering mellem alle DR Congos partnere med henblik på at skabe en sammenhængende platform for indgreb, uden at det går ud over det bilaterale samarbejde. Det er vigtigt at have en fælles fornemmelse for, hvad der er realistisk på kort sigt, og at række ud mod andre partnere som f.eks. Sydafrika, Angola og Kina

for at sikre, at denne vision deles så bredt som muligt. EU vurderer også i øjeblikket sin fremtidige rolle i reformen af sikkerhedssektoren i forbindelse med udfasningen af EUSEC/EUPOL-missionerne⁴ og mobiliseringen af andre EU-instrumenter samt udfasning af eller overdragelse af aktiviteter til DR Congo eller andre af DR Congos partnere. Med hensyn til reformer af hæren og politiet udgør rådgivning på et strategisk plan, indførelse af nationalt ejede uddannelsessystemer samt indførelse af bedre forvaltning af de menneskelige ressourcer en sammenhængende række foranstaltninger, der kan støttes delvist i fremtiden. I forlængelse af indsatsen for reform af sikkerhedssektoren i DR Congo kan det også overvejes at yde støtte til en strategi for afvæbning, demobilisering og genintegrering, der tager udgangspunkt i lokalsamfundet.

- En stabil makroøkonomisk ramme vil kræve en fortsat indsats fra Den Internationale Monetære Fond (IMF) og de internationale finansielle institutioner samt støtte til en bedre forvaltning af de offentlige finanser med henblik på at øge det nationale budget.
- Indsatsen bør fokusere på en uddybning af demokratiseringen og en udvidelse af det politiske rum på alle niveauer (nationalt plan, provinsplan, lokalt plan), medborgerskabsspørgsmål, flygtnings hjemvenden, støtte til valg (i overensstemmelse med den generelle støtte til demokratiseringsprocessen i DR Congo) og etablering af en effektiv grundlæggende administration, bl.a. via decentralisering.
- På grundlag af de eksisterende landestrategier for menneskerettigheder for landene i regionen bør EU koncentrere sig om at bekæmpe straffrihed og lette adgangen til et moderne, gennemsigtigt, retfærdigt og tilgængeligt retssystem, navnlig på følgende fire områder: menneskerettighedsforkæmpernes situation, kønsbaseret vold, børn i væbnede konflikter samt ytrings- og forsamlingsfrihed og oppositionens rettigheder.

B. At sikre en bæredygtig sikkerhed

Politiske forslag:

- Støtte til MONUSCO's fremtidige rolle (interventionsbrigade) og til en troværdig udvidet fælles kontrolmekanisme.
- Den igangværende revision af STAREC/ISSSS ventes at bidrage til at skabe en ramme for fremtidig støtte til stabilisering. Der kan imødeses to faser: mere umiddelbar posthumanitær støtte, der fokuserer på at skabe grundlæggende vilkår for social og økonomisk genopretning (grundlæggende *ad hoc*-intervention parallelt med

⁴ EUPOL RD Congo-missionen støtter de nationale congolesiske myndigheders bestræbelser på at reformere det nationale politi. Missionen skal også bidrage til at forbedre interaktionen mellem politiet og det strafferetlige system, og dermed bidrage til bekæmpelse af straffrihed for seksuel vold og menneskerettighedsovertrædelser. EUPOL RD Congo blev oprettet i juli 2007, og dets mandat er for nylig blevet forlænget til september 2013. EUSEC RD Congo yder rådgivning og bistand til en reform af forsvaret i Den Demokratiske Republik Congo (DR Congo) med det formål at bistå de congolesiske myndigheder med at oprette et forsvarsapparat, der er i stand til at garantere den congolesiske befolknings sikkerhed, samtidig med at de demokratiske standarder, menneskerettighederne og retsstatsforholdene samt principperne for god regeringsførelse og gennemsigtighed respekteres. Missionen blev lanceret den 8. juni 2005, og i september 2012 blev dens mandat forlænget frem til den 30. september 2013. Ifølge den politiske aftale indgået af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske komité vil den blive fulgt op af en afsluttende overgangsfase på 12 måneder med henblik på udfasning eller overdragelse af dens opgaver.

humanitær bistand) og en anden fase, der sigter mod at skaffe de ressourcer og vilkår for regeringsførelse, der er nødvendige for en fortsat rehabilitering og udvikling.

- Oprettelse af en effektiv administration og levering af tjenester i områder, hvor der har været konflikter, herunder via en decentraliseringsproces i tæt samarbejde med lokale myndigheder og aktører.
- Støtte til lokale, inkluderende stabiliseringsinitiativer i nogle få kritiske distrikter i Kivu-provinserne, der kan fungere som et forsøgsområde for en mere omfattende stabilisering. Sådanne initiativer vil også kunne fremme indførelsen af dialog mellem lokalsamfundene.
- Fremme af reform af sikkerhedssektoren er en anden del af initiativerne med henblik på at skabe sikkerhed i den østlige del af DR Congo. Ud over at bidrage til målene om reform af den congolesiske hær (FARDC) på kort eller mellemlang sigt kan specifik støtte til politiet undersøges for at sikre overgangen fra militærstyre i områder, hvor der har været konflikt.

C. Bekæmpelse af fattigdom og genopretning af økonomien

Politiske forslag:

- Fremme en hurtigere menneskelig og social udvikling ved hjælp af de tilgængelige instrumenter, herunder udviklingssamarbejde på både nationalt og regionalt plan.
- Støtte regionale eller subregionale initiativer, navnlig de initiativer, der styrker landenes økonomiske forbindelser og gensidige interesser. Umiddelbart opretholde støtten til CEPGL og udnytte mulighederne for at støtte det regionale initiativ for udvikling af energi i De Store Søers Område.
- Infrastruktur: fremme af regional sammenkobling.
- Fortsat støtte til initiativet om gennemsigtighed i udvindingsindustrien (EITI) og andre gennemsigtigheds-/ansvarlighedsinitiativer vedrørende mineral-/naturressourcer.
- Der vil blive ydet støtte til ICGLR's regionale initiativ om naturressourcer (certificeringsmekanisme) og om formidling, vedtagelse og brug af *OECD's due diligence-retningslinjer for ansvarlige forsyningskæder for mineraler fra konfliktramte områder og højrisikoområder* i De Store Søers Område. Muligheden for at iværksætte et mere ambitiøst program for opbygning af disse pilotinitiativer undersøges.
- I marts 2013 iværksatte EU en offentlig høring om et muligt EU-initiativ om ansvarlige forsyningskæder for mineraler fra konfliktområder og højrisikoområder med henblik på at fremme forsyningskædernes gennemsigtighed og bistå ressourcerige lande.
- Forbedre den bæredygtige forvaltning af naturressourcerne og dermed bidrage til at nedbringe risikoen for fremtidig konflikt og skabe en stærk platform for økonomisk udvikling.
- Mekanismer til at øge lovlig handel, herunder grænse- og toldforvaltning, bør også fremmes, og det samme gælder regionalt samarbejde om bevarelse af den grænseoverskridende biodiversitet.

D. Genopbygning af tillid mellem naboer

Politiske forslag:

- Støtte til rammeaftalens regionale forpligtelser.
- EU bør søge at involvere sig aktivt i støtte til de overvågningsmekanismer for DR Congo, der er fastsat i rammeaftalen, og sikre en ordentlig opfølgning.
- Støtte til Sikkerhedsrådets komité, der blev oprettet i medfør af resolution 1533 (2004) om Den Demokratiske Republik Congo, og til ekspertgruppen og ECGLR's udvidede fælles kontrolmekanisme.
- Støtte til demokratiseringsprocesserne, navnlig i DR Congo, Rwanda, Burundi og Uganda, under hensyntagen til planerne om valg i de forskellige lande i regionen.
- Fremme af regional sikkerhed i fora som CEPGL, ICGLR og AU som en del af et bredere politisk partnerskab.
- Støtte til politikker for demobilisering, afvæbning, hjemsendelse, genbosættelse og reintegration (DDRRR) i tilknytning til FDLR og andre negative kræfter med oprindelse i DR Congos nabolande.
- Støtte til en retlig strategi for De Store Søers Område baseret på retssamarbejde mellem landene i regionen og fortsat samarbejde med Den Internationale Straffedomstol. EU er allerede involveret i udviklingen af retsvæsenet i landet og i den østlige del af DR Congo, men det internationale samfunds oprettelse af blandede domstole i DR Congo vil kunne supplere disse bestræbelser, hvor der er behov for det.

E. Oprettelse af en stærk international støttemekanisme

Politiske forslag:

- Støtte til FN's generalsekretærs særlige udsending og forpligtelserne i rammeaftalen. De politiske tilsynsudvalg skal baseres på operationelle mekanismer.
- Det er nødvendigt at sikre, at forpligtelserne for DR Congo og de regionale forpligtelser i henhold til rammeaftalen gennemføres på en koordineret måde.
- Fremme gensidig ansvarlighed mellem landene i De Store Søers Område og donorlandene.
- Når det er muligt, skal der bygges videre på eksisterende nationale/regionale udviklingsplaner.

V. Konklusion

Den seneste krise åbner ikke blot mulighed for et nyt engagement, men gør det også absolut nødvendigt at oprette en fond for varig fred og udvikling i De Store Søers Område. Den FN-formidlede strategiske ramme indebærer en ny politisk og regional konsensus om en bæredygtig stabilisering. EU kan og bør spille en aktiv rolle til støtte for disse bestræbelser.

11. juni 2013