

24 February 2013

A COMPREHENSIVE RESPONSE TO THE CRISIS IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO

The recent escalation of violence in the eastern Congo has displaced over 700,000 people since April 2012 and resulted in an untold number of rapes, killings and other human rights violations. The conflict is complex but the fundamental underlying causes remain the same: poor governance, violent competition for land and natural resources, impunity for serious human rights abuses, and outside interference.

The Framework Agreement that we anticipate will be signed today in Addis Ababa, building on the peace talks led by the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), is a recognition that the current approach to stabilization and democratization in the region needs to be fundamentally revised. This agreement provides the best opportunity in years for a comprehensive peace process that tackles the root causes of the conflict. However, the agreement is broad and its success will depend on the execution of the following crucial elements:

1. The appointment of a high-level UN Special Envoy to promote and oversee regional dialogue on economic, political, and security issues, and to support the Congolese government in reforming its domestic institutions;
2. The appointment of high-level Envoys by both the United States and the European Union to signal a strong political commitment to peace in the region and to provide support to the UN Special Envoy, in close collaboration with the current African Union Envoy and the International Conference on the Great Lakes (ICGLR) and the Southern Africa Development Community (SADC);
3. The strengthening of the two oversight mechanisms proposed by the Framework Agreement, for Congolese institutional reform and regional cooperation, to ensure that donor aid is tied to progress on key benchmarks and that there is sincere collaboration between regional governments, civil society, and donors; and
4. The organization of a donors' conference on the DRC and the Great Lakes region in which the international community would demonstrate its financial commitment to support institutional reforms and cross-border economic initiatives.

Unfortunately, the Framework Agreement has repeated the failures of past peace processes in failing to consult and provide space for civil society. The authorities responsible for the implementation of the deal should ensure genuine representation for these voices in addressing the elements outlined above.

Our concrete suggestions for ways in which this framework could be implemented are explored in more detail in the sections below.

A. ENGAGING THE CONGOLESE STATE AND CIVIL SOCIETY

The Congolese state has struggled to reform and strengthen state institutions, especially the security sector. Unlike other post-conflict strategies in Kosovo, Bosnia, Liberia, and East Timor, donors in Congo have resorted to a largely technocratic approach to institutional reform, which failed to take properly into account the need for more active political engagement in the process. While there has been modest progress in discrete areas, such as the security and justice sectors, comprehensive reforms have faltered due to a lack of Congolese ownership and donor coordination.

The current crisis presents an opportunity for donors and the United Nations to adopt new terms of engagement with the Congolese government. The UN Envoy, with strong backing from the AU, U.S., and EU Envoys and other donors, needs to insist upon a stronger level of involvement for international partners to achieve large-scale state reform without undermining the state's sovereignty. A well-defined national oversight mechanism led by the Congolese president and the UN Envoy should be created to serve as the main coordinating body for reform and foreign assistance. As it now stands, the oversight mechanism only consists of members of the Congolese government. It is essential for the council to be enlarged to include civil society representatives as well as donors.

The challenge will be to design a package that can respond to the needs of the DRC government and support the proper implementation of an ambitious reform program. A key part of this would be a substantial aid package, agreed to in a major donor conference for the reconstruction and reform of the DRC, aimed at rebuilding infrastructure, training officials, and demobilizing soldiers. That package coordinated by the national oversight mechanism, would need to include strict terms of conditionality based on agreed benchmarks for institutional reform, as well as progress on IMF recommendations for improved budget management and World Bank governance guidelines.

Currently, donors are channeling their efforts for institutional reform in the eastern Congo through the International Security and Stabilization Support Strategy (ISSSS) and its Congolese partner STAREC (*Programme de Stabilisation et de Reconstruction de l'Est du Congo*). These approaches are currently being revised and include welcome provisions for engaging with local communities and civil society, which should be seen as complementary to the outlined top-down agenda for institutional reform.

Crucial targets should include:

1. **Security sector reform.** The weakness of Congo's security sector is a crucial enabler of conflict and requires broad, comprehensive, and sweeping reforms by the Congolese government. The UN Envoy, along with the national oversight mechanism, should support Congolese institutions in launching inclusive and transparent reforms. The process should initially focus on army police and justice reform, combined with a new demobilization program with safeguards against to avoid mistakes of past negotiations, when engaging with armed groups has spurred mobilization.

2. ***Decentralization and local administration.*** Dissatisfaction with the distribution of political power has been a central grievance not just to those communities in eastern Congo, but across all 11 provinces in Congo. To address these grievances, the government should promote a truly inclusive electoral law, hold local and provincial elections as soon as possible, and carry out greater financial and political decentralization of power, as mandated by the constitution.
3. ***Natural resource management.*** Control of strategic mineral reserves in eastern Congo has been a key driver of conflict in the region. A transparent, independently monitored natural resource sector is essential for security as well as for the creation of local and state revenues that can lead to increased infrastructure, livelihood development, and economic diversification. Greater transparency of revenues and contracts will be necessary to achieve long-term reform. Higher attention to the artisanal sector and its reform should be ensured as well as diligent monitoring of mineral supply chains.
4. ***Land tenure.*** Given the prominent role of land in fueling conflict, donors should back the ongoing land reform process launched by the government. This could include a review of the national land law, the strengthening of local land registries, and the creation of local land conflict resolution mechanisms where state law and customary law are integrated and which include all stakeholders.
5. ***Transitional justice, impunity, and communal reconciliation.*** Since the beginning of the war, impunity has exacerbated the violence in the Kivus and elsewhere. The time is ripe to set up the specialized mixed chambers recommended in the UN Mapping Report, which identified the most serious violations of human rights in the Congo between 1993 and 2003. Local reconciliation efforts need to be supported where necessary.

B. A NEW ROLE FOR THE UNITED NATIONS, REGIONAL ORGANIZATIONS, AND DONORS

Since 2006, MONUSCO has been largely stripped of its political mandate and has focused on military operations against armed groups in eastern DRC. Such an approach has contributed to the mission's failures; MONUSCO is routinely blamed for its military shortcomings and has a poor record in dealing with the conflict's root causes.

The appointment of a high-level UN Envoy, with the stature of a former Head of State or equivalent, could help reverse this course. The Envoy, along with the African Union, the ICGLR, and SADC, should preside over the regional 11+4 process to scrutinize regional interference; hold all governments accountable for their actions; actively participate in the discussions on the deployment and mandate of the Neutral International Force (NIF); and support MONUSCO in engaging the DRC government on complex and contentious political issues aimed at reforming important state institutions. MONUSCO's mandate should be amended to reflect its revived political role to support the overlapping regional and national processes.

The increase in diplomatic involvement of the UN will only be effective if donors make it clear that their continued support and assistance to the DRC government depends on full cooperation with a new political process to address both state reform and the conflict in the east.

The renewed interest in playing a role in the solution of the conflict demonstrated by the AU, the ICGLR and SADC should be encouraged, and these organizations should be integrated in these regional and national reform processes.

C. DEMOBILIZING ARMED GROUPS

One of the most pressing challenges for the Framework Agreement will be the demobilization or integration into the Congolese army of the M23 and other armed groups. The current peace talks in Kampala, under the auspices of the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) have made minimal progress, are limited to the M23, and hold little promise for a sustainable solution. The United Nations Special Envoy, in partnership with regional bodies and governments, should make brokering lasting settlements with the groups a priority.

Negotiations with armed groups should be informed by past experiences and avoid the political maneuvering seen at the time of the 2008 Goma conference, the last attempt at comprehensive peace talks, which led to a proliferation of armed groups for political and financial gain. Instead, the Congolese government, in partnership with the UN Special Envoy and MONUSCO, should evaluate each armed group individually, propose a series of sanctions and solutions that are appropriate for each case, and privilege engaging with communities rather than rewarding military commanders.

It is crucial that MONUSCO, under the aegis of the UN Special Envoy, play an integral role in brokering these agreements and overseeing their implementation alongside the Congolese government. MONUSCO would then be able to work toward serving an essential role as a neutral facilitator and guarantor of the peace process. This process should also seek input from the AU, the ICGLR, SADC (Southern African Development Community), and Congolese civil society.

Dealing with armed groups requires cutting off the support of neighboring countries while addressing legitimate community grievances. In this context, the mandate of the proposed NIF should be critically reviewed. While the force could provide greater border security for countries in the region, a purely military approach has failed in the past to solve the conflict. The NIF will only succeed if its deployment is accompanied by a robust political process, such as the one described in this paper. When necessary, its military operations should be much more precise and accountable than similar efforts in the past, specifically ensuring UN oversight and respect for international humanitarian law.

Negotiations should take a strong stance against impunity through a rigorous vetting process to ensure that the worst criminals are not reintegrated into the army and that no amnesty is offered for war crimes and crimes against humanity. A new disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) process as part of security sector reform must include training outside the province in which the group is

currently operating, an audit of participating armed groups, and long-term support for reintegration or demobilization of ex-combatants.

D. ENGAGING THE REGION AND RWANDA

Rwanda is an indispensable actor to ensuring the stability of the region yet it has often played a destabilizing role. It has provided support for major rebel offensives, including the November 2012 occupation of Goma by the M23, and has been the primary supporter of some of the largest insurrections in eastern Congo over the past two decades.

The Framework Agreement should enhance scrutiny of support to armed groups by enhancing information-sharing between MONUSCO, the NIF, and the UN Group of Experts, and by strengthening the Joint Verification Teams.

However, current approaches that focus solely on punitive measures to induce Rwandan cooperation are likely to fail. Additional approaches should be explored, including sustained engagement with the highest levels of the Rwandan government.

Since proving the absence of Rwandan involvement is difficult, the UN Envoy should define positive steps Rwanda can take to demonstrate its commitment to ending the conflict. Once credible negotiations have started, all countries in the region should fully support the peace process and bar armed groups from operating on their territory and, conversely, they should allow the NIF or UN military observers to deploy along the Congo-Rwanda border in key locations. Finally, donor governments must be prepared to follow through on the threat of additional aid suspensions and targeted sanctions against supporters of armed groups.

A key aspect of regional engagement should be a ramped-up effort for dealing with the Rwandan FDLR rebellion that continues to be based in the eastern Congo, drawing on elements of the 2007 Nairobi Communiqué signed between the Congolese and Rwandan governments. This would include: third-country exile for leaders not charged with genocide, war crimes, or crimes against humanity; supporting the return, demobilization, and reintegration of the FDLR to Rwanda if they have not committed crimes; better information-sharing between the United Nations, the Congolese government, and Rwanda regarding the remaining FDLR troops; and ramping up UN sensitization efforts among the FDLR while ensuring the status of Rwandan refugees is upheld.

At the same time, the international community should back projects aimed at deepening regional economic integration to emphasize the benefits of regional stability, possibly through the creation of a World Bank Fund. Such a Fund could help countries in the region adopt a common legal framework to facilitate cross-border trade and provide funding for projects that would benefit the entire region, such as in the electricity and mining sectors. To maximize the efficiency of this fund, the major donor countries should come together for a donors' conference to discuss these investments, as well as the cross-border movement of people and goods, food security, communication and energy infrastructure and natural resources.

There has not been a comprehensive peace process in the Congo since the end of the transitional government in 2006. Since then, violence has escalated in the eastern Congo, with displacement higher today than in the past ten years. The Framework Agreement provides a unique opportunity to bring an end to this crisis, but decisive steps must be taken to ensure that the broad principles outlined here provide real change.

UNE RÉPONSE GLOBALE À LA CRISE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La récente escalade de la violence dans l'est de la République démocratique du Congo a entraîné le déplacement de plus de 700 000 personnes depuis avril 2012 et s'est traduite par un nombre incalculable de viols, de meurtres et d'autres violations des droits humains. Le conflit est complexe mais les causes sous-jacentes fondamentales restent identiques : mauvaise gouvernance, rivalités violentes pour la terre et les ressources naturelles, impunité pour les atteintes graves aux droits humains et interférence extérieure.

L'accord-cadre dont nous anticipons la signature aujourd'hui à Addis Abeba, faisant suite aux pourparlers de paix conduits par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), vient confirmer le fait que l'approche actuelle pour la stabilisation et la démocratisation dans la région doit être réexaminée dans son ensemble. Cet accord offre la meilleure occasion depuis des années d'instaurer un processus de paix global qui s'attaque aux causes profondes du conflit. Cependant, l'accord est vaste et son succès dépendra de l'exécution des éléments fondamentaux suivants :

5. la nomination d'un Envoyé spécial des Nations Unies pour favoriser et encadrer le dialogue régional sur les questions économiques, politiques et de sécurité et pour assister le gouvernement congolais dans la réforme de ses institutions nationales ;
6. la nomination d'Envoyés spéciaux par les États-Unis et l'Union européenne pour démontrer un engagement politique fort en faveur de la paix dans la région et pour fournir un soutien à l'Envoyé spécial des Nations Unies, en étroite collaboration avec l'Envoyé actuel de l'Union africaine, avec la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ;
7. le renforcement des deux mécanismes de surveillance proposés par l'accord-cadre, pour la réforme institutionnelle congolaise et la coopération régionale, afin de s'assurer que l'aide des donateurs est subordonnée à l'état d'avancement de critères clés et qu'une véritable collaboration existe entre les gouvernements de la région, la société civile et les donateurs ; et
8. l'organisation d'une conférence des donateurs sur la RDC et la région des Grands Lacs au cours de laquelle la communauté internationale confirmerait son engagement financier pour soutenir les réformes institutionnelles et les initiatives économiques transfrontalières.

Malheureusement, l'accord-cadre répète les erreurs des processus de paix précédents, à savoir l'absence de consultation de la société civile et le peu de place qui lui est accordé. Les autorités responsables de la mise en œuvre de l'accord doivent s'assurer

de la véritable représentation de ces voix dans l'exécution des éléments décrits plus haut.

Nos suggestions concrètes sur la manière dont cet accord-cadre pourrait être mis en œuvre sont présentées plus en détail dans les sections suivantes.

A. IMPLIQUER L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE CONGOLAIS

L'État congolais s'est employé à réformer et renforcer les institutions étatiques, notamment dans le secteur de la sécurité. À l'inverse d'autres stratégies post-conflits au Kosovo, en Bosnie, au Libéria et au Timor oriental, les donateurs en République démocratique du Congo ont recouru à une approche largement technocratique de la réforme institutionnelle, qui n'a pas correctement pris en compte la nécessité d'un engagement politique plus actif dans le processus. Alors que des progrès modestes ont été faits dans quelques domaines, tels que les secteurs de la sécurité et de la justice, les réformes globales ont faibli en raison du manque d'appui congolais et de coordination des donateurs.

La crise actuelle offre aux donateurs et aux Nations Unies l'opportunité d'adopter de nouvelles conditions de dialogue avec le gouvernement congolais. L'Envoyé des Nations Unies, avec l'appui solide des Envoyés de l'UA, des États-Unis et de l'UE et le soutien des autres donateurs, devrait insister sur la nécessité d'une implication accrue de la part des partenaires internationaux pour parvenir à une réforme étatique à grande échelle sans compromettre la souveraineté de l'État. Un mécanisme de surveillance national bien défini conduit par le président congolais et l'Envoyé des Nations Unies devrait être créé et utilisé comme principal organisme de coordination pour la réforme et l'assistance étrangère. Dans sa forme actuelle, le mécanisme de surveillance est composé uniquement de membres du gouvernement congolais. Il est essentiel d'élargir le conseil pour inclure des représentants de la société civile ainsi que des donateurs.

La difficulté sera de mettre au point un ensemble de mesures qui puisse répondre aux besoins du gouvernement de la RDC et soutenir la mise en œuvre correcte d'un programme de réformes ambitieux. Un élément clé de cet ensemble de mesures serait une proposition d'aide significative, adoptée lors d'une conférence des principaux donateurs pour la reconstruction et la réforme de la RDC, destinée à la reconstruction des infrastructures, à la formation des fonctionnaires et à la démobilisation des soldats. Cet ensemble de mesures coordonné par le mécanisme de surveillance national devrait inclure des dispositions strictes de conditionnalité basées sur les critères convenus pour la réforme institutionnelle, ainsi que sur la progression de la mise en œuvre des recommandations du FMI pour une gestion améliorée du budget et des directives de gouvernance de la Banque mondiale.

Actuellement, les donateurs centralisent leurs efforts pour la réforme institutionnelle dans l'est du Congo par l'intermédiaire de la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS) et de son partenaire congolais STAREC (*Programme de stabilisation et de reconstruction de l'est du Congo*). Ces approches sont actuellement révisées et incluent des dispositions opportunes visant à impliquer les

communautés et la société civile locales, complément indispensable aux mesures décidées en haut lieu pour la réforme institutionnelle.

Les objectifs essentiels doivent inclure :

6. **Réforme du secteur de la sécurité.** La faiblesse du secteur de la sécurité de la RDC est un important facteur de conflit et nécessite des réformes de grande ampleur, globales et radicales de la part du gouvernement congolais. L'Envoyé des Nations Unies, avec le mécanisme de surveillance national, devrait soutenir les institutions congolaises dans le lancement de réformes transparentes et globales. Le processus devrait, dans un premier temps, se concentrer sur la réforme de l'armée, de la police et de la justice, associée à un nouveau programme de démobilisation avec des garanties pour éviter les erreurs des négociations précédentes, quand le dialogue avec les groupes armés avait encouragé la mobilisation.
7. **Décentralisation et administration locale.** L'insatisfaction quant à la répartition du pouvoir politique a été un reproche central, non seulement pour les communautés dans l'est de la RDC, mais dans les 11 provinces de la RDC. Pour faire face à ces revendications, le gouvernement devrait favoriser une loi électorale caractérisée par l'ouverture, organiser des élections locales et provinciales dès que possible et mettre en place une plus grande décentralisation financière et politique du pouvoir, comme stipulé dans la constitution.
8. **Gestion des ressources naturelles.** Le contrôle des réserves minérales stratégiques dans l'est du Congo a été un facteur clé de conflits dans la région. Un secteur des ressources naturelles transparent et surveillé en toute indépendance est essentiel pour la sécurité ainsi que pour la génération de revenus locaux et étatiques permettant une amélioration des infrastructures, un développement des moyens d'existence et une diversification économique. Une plus grande transparence au niveau des revenus et des contrats sera nécessaire pour parvenir à une réforme à long terme. Une attention particulière devrait être portée au secteur artisanal et à sa réforme ainsi qu'à la surveillance attentive des chaînes d'approvisionnement en ressources minérales.
9. **Propriété foncière.** Étant donné que la question primordiale de la terre contribue à attiser le conflit, les donateurs devraient soutenir le processus actuel de réforme foncière lancé par le gouvernement. Cela pourrait inclure une révision de la loi foncière nationale, le renforcement des registres fonciers locaux et la création de mécanismes de résolution des conflits fonciers locaux qui tiendraient compte de la loi nationale et la loi coutumière et qui incluraient toutes les parties prenantes.
10. **Justice transitionnelle, impunité et réconciliation intercommunautaire.** Depuis le début de la guerre, l'impunité a exacerbé la violence dans les Kivus et ailleurs. Le moment est venu d'établir les chambres mixtes spécialisées recommandées dans le rapport du Projet Mapping des Nations Unies, qui a identifié les violations des droits humains les plus graves en RDC entre 1993 et

2003. Un soutien doit être apporté aux efforts de réconciliation locaux lorsque c'est nécessaire.

B. UN NOUVEAU RÔLE POUR LES NATIONS UNIES, LES ORGANISATIONS RÉGIONALES ET LES DONATEURS

Depuis 2006, la MONUSCO a vu son mandat politique se restreindre en grande partie et s'est concentrée sur les opérations militaires contre les groupes armés dans l'est de la RDC. Cette approche a contribué aux échecs de la mission ; on reproche régulièrement à la MONUSCO son manque de moyens militaires et son triste bilan dans la gestion des causes profondes du conflit.

La nomination d'un Envoyé des Nations Unies éminent, ayant l'envergure d'un ancien chef d'État ou d'un haut responsable équivalent, pourrait aider à inverser cette tendance. L'Envoyé, en coordination avec l'Union africaine, la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs, et SADC, doit présider le processus régional à 11+4 pour examiner dans le détail l'interférence régionale, pour tenir tous les gouvernements responsables de leurs actions, pour participer activement aux discussions sur le déploiement et le mandat de la Force internationale neutre (FIN) et pour soutenir la MONUSCO dans son dialogue avec le gouvernement de la RDC sur les questions politiques complexes et controversées visant à réformer les importantes institutions étatiques. Le mandat de la MONUSCO devrait être modifié pour refléter son rôle politique rétabli afin de soutenir les processus régional et national qui se recourent.

L'implication diplomatique accrue des Nations Unies ne sera efficace que si les donateurs laissent entendre clairement que leur soutien et leur assistance continus au gouvernement de la RDC dépendent de la coopération totale avec un nouveau processus politique visant à prendre en main la réforme étatique et le conflit dans l'est.

L'intérêt renouvelé pour la participation à la résolution du conflit démontré par l'UA, la CIRGL et la SADC devrait être encouragé et ces organisations devraient être intégrées dans les processus de réformes régional et national.

C. DÉMOBILISATION DES GROUPES ARMÉS

L'un des défis les plus urgents pour l'accord-cadre sera la démobilisation ou l'intégration dans l'armée congolaise du M23 et des autres groupes armés. Les pourparlers de paix actuels à Kampala, sous les auspices de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), ont fait des progrès minimaux, sont limités au M23 et sont peu prometteurs pour une solution durable. L'Envoyé spécial des Nations Unies, en partenariat avec les organismes et les gouvernements régionaux, devrait accorder la priorité à son rôle d'intermédiaire dans la négociation d'accords durables avec les groupes.

Les négociations avec les groupes armés doivent tenir compte des expériences passées et éviter les manœuvres politiques observées à l'époque de la conférence de Goma en 2008, la dernière tentative de pourparlers de paix généraux qui a conduit à la prolifération de groupes armés à des fins politiques et financières. Pour éviter cela, le

gouvernement congolais, en partenariat avec l'envoyé spécial des Nations Unies et la MONUSCO, devrait analyser le cas de chaque groupe armé individuellement, proposer une série de sanctions et de solutions appropriées pour chaque cas et privilégier le dialogue avec les communautés plutôt que la récompense des commandants militaires.

Il est crucial que la MONUSCO, sous l'égide de l'Envoyé spécial des Nations Unies, fasse partie intégrante de la négociation de ces accords et de la supervision de leur mise en œuvre aux côtés du gouvernement congolais. La MONUSCO serait alors capable de se préparer à jouer un rôle essentiel en tant que facilitateur neutre et garant du processus de paix. Ce processus devrait aussi solliciter la contribution de l'UA, la CIRGL, la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) et la société civile congolaise.

La résolution de la question des groupes armés exige de couper tout soutien fourni par les pays voisins tout en se penchant sur les revendications légitimes des communautés. Dans ce contexte, le mandat de la FIN proposée devrait être réexaminé de manière approfondie. Alors que la force pourrait apporter une plus grande sécurité aux frontières pour les pays de la région, une approche purement militaire n'a pas permis de résoudre le conflit par le passé. La FIN ne réussira sa mission que si son déploiement s'accompagne d'un processus politique solide, tel que celui décrit dans le présent document. Si nécessaire, ses opérations militaires devraient être plus précises et plus responsables que les efforts similaires réalisés dans le passé, notamment en garantissant la surveillance de la part des Nations Unies et le respect du droit international humanitaire.

Les négociations devraient adopter une position forte contre l'impunité grâce à un processus d'enquête rigoureux pour faire en sorte que les pires criminels ne soient pas réintégrés dans l'armée et qu'aucune amnistie ne soit offerte pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Un nouveau processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) inclus dans la réforme du secteur de la sécurité doit prévoir un entraînement hors de la province où le groupe opère actuellement, un audit des groupes armés participants et un soutien à long terme pour la réintégration ou la démobilisation des anciens combattants.

D. IMPLIQUER LA RÉGION ET LE RWANDA

Le Rwanda est un acteur indispensable pour garantir la stabilité de la région, cependant il a souvent joué un rôle déstabilisant. Il a fourni un soutien aux principales offensives rebelles, y compris l'occupation de Goma en novembre 2012 par le M23, et a été le principal partisan de certaines des plus fortes insurrections dans l'est de la RDC au cours des deux dernières décennies.

L'accord-cadre devrait renforcer l'examen minutieux du soutien aux groupes armés en améliorant le partage d'informations entre la MONUSCO, la FIN et le groupe d'experts des Nations Unies et en renforçant les équipes de vérification conjointe.

Toutefois, les approches actuelles qui se concentrent uniquement sur les mesures punitives pour inciter la coopération du Rwanda risquent d'échouer. Des approches supplémentaires doivent être étudiées, y compris le dialogue durable avec les plus hauts niveaux du gouvernement rwandais.

Étant donné qu'il est difficile de prouver l'absence d'implication du Rwanda, l'Envoyé des Nations Unies devrait déterminer des mesures positives que le Rwanda pourrait prendre pour démontrer son engagement en faveur de la fin du conflit. Une fois que des négociations crédibles auront commencé, tous les pays de la région devraient appuyer le processus de paix et empêcher les groupes armés d'opérer sur leur territoire et, inversement, ils devraient permettre aux observateurs militaires de la FIN ou des Nations Unies de se déployer le long de la frontière entre la RDC et le Rwanda à des endroits clés. Finalement, les gouvernements donateurs doivent être préparés à mettre à exécution la menace de suspendre l'aide supplémentaire et d'appliquer les sanctions prévues contre les partisans des groupes armés.

Un aspect essentiel de l'engagement régional doit être un effort accru pour gérer la rébellion des FDLR rwandaises toujours basées dans l'est de la RDC, en s'appuyant sur des éléments du Communiqué de Nairobi de 2007 signé entre les gouvernements congolais et rwandais. Cela inclurait : l'exil dans des pays tiers pour les dirigeants non accusés de génocides, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ; le soutien au retour, à la démobilisation et à la réintégration des membres des FDLR au Rwanda s'ils n'ont pas commis de crimes ; un meilleur partage des informations entre les Nations Unies, le gouvernement congolais et le Rwanda concernant les troupes FDLR restantes ; et une intensification des efforts de sensibilisation des Nations Unies parmi les FDLR tout en garantissant que le maintien du statut des réfugiés rwandais.

En même temps, la communauté internationale devrait soutenir des projets visant à approfondir l'intégration économique régionale pour mettre l'accent sur les bénéfices de la stabilité régionale, éventuellement grâce à la création d'un fonds de la Banque mondiale. Un tel fonds aiderait les pays de la région à adopter un accord-cadre légal commun pour faciliter le commerce transfrontalier et à fournir un financement pour des projets qui bénéficieraient à toute la région, comme dans les secteurs de l'électricité et de l'extraction minière. Pour maximiser l'efficacité de ce fonds, les principaux pays donateurs devraient se réunir lors d'une conférence des donateurs pour discuter de ces investissements, ainsi que du mouvement transfrontalier des personnes et des marchandises, de la sécurité alimentaire, des infrastructures énergétiques et de communication, et des ressources naturelles.

Il n'y a pas eu de processus de paix global en RDC depuis la fin du gouvernement de transition en 2006. Depuis, la violence s'est intensifiée dans l'est de la RDC, avec un déplacement plus important aujourd'hui qu'au cours des dix dernières années. L'accord-cadre fournit une occasion unique pour mettre un terme à cette crise mais des mesures déterminantes doivent être prises pour faire en sorte que les grands principes décrits ici apportent un réel changement.

| | |
|---|--|
| Action Aid | Forum de la Femme Ménagère (FORFEM) |
| Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) | Groupe Justice et Libération |
| Action Humanitaire et de Développement Intégral (AHDI) | Humanity United |
| Action pour la Paix et la Concorde (APC) | Innovation et Formation pour le Développement et la Paix (IFDP) |
| Africa Faith and Justice Network | International Refugee Rights Initiative |
| Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme (ASADHO) | Invisible Children |
| Association pour le Développement des Initiatives Paysannes (ASSODIP Asbl) | Institute for Security Studies (ISS) |
| Atma Foundation | Jesuit Refugee Service |
| Bureau d'Etude et d'Accompagnement des Relations Internationales en RDC (BEARIC) | Jewish World Watch |
| Centre des Etudes et de Formation Populaire pour les Droits de l'Homme (CEFOP/DH) | Justice Plus |
| Centre pour la Paix et les Droits de l'Homme- Peace and Human Rights Center (CPDH – PHRC) | Ligue des Electeurs (L.E) |
| Christian Aid | Ligue pour la Cohabitation Pacifique et de Prévention des Conflits (LCPC) |
| Collectif des Organisations des Droits Humains et de la Démocratie au Congo (CDHD) | MDF |
| Comité des Observateurs des Droits de l'Homme (CODHO) | Norwegian Refugee Council |
| Conciliation Resources | Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice (RRSSJ) |
| CordAid | Resolve |
| Danish Refugee Council | SERACOB |
| Dynamique Synergie des Femmes | Société Civile du Territoire de Nyiragongo et le point focal du COJESKI Nyiragongo |
| Enough Project | Solidarité Féminine pour la Paix et le Développement Intégral (Sofepadi) |
| Eurac | Solidarité pour la Promotion sociale et la Paix (SOPROP) |
| Falling Whistles | The Global Centre for Responsibility to Protect |
| Fonds pour les Femmes Congolaises (FFC) | Union des Jeunes Congolais pour la Paix et le Développement Intégral (UJCPDI) |
| | Voix des Sans Voix (VSV) |
| | Youth Program for the Development of Africa (YPDA) |