

Het relaas van een turbulente relatie: de Congolees-Belgische betrekkingen

In 2010, het jaar dat de Democratische Republiek Congo (DRC) haar 50ste onafhankelijkheidsverjaardag vierde, was het land nauwelijks weg te denken uit de Belgische media. Het hoogtepunt werd gevormd door de deelname van Koning Albert II aan de festiviteiten. De grote belangstelling waarop Congo nog kan rekenen, werd ook duidelijk door de massale aandacht voor het nu reeds als standaardwerk beschouwde *Congo een geschiedenis* van David Van Reybrouck. Beide vormen de top van een brede piramide van activiteiten die de breedte van de politieke, culturele, wetenschappelijke en economische belangstelling voor Congo nog eens aantoonde. Ook voor ingewijden in de dagelijkse Congo-praktijk was deze nieuwe opleving in zekere zin een openbaring. Het eraan voorafgaande decennium stond wel reeds in het teken van de politieke terugkeer van België op de Congolese en regionale politieke *scene*. Het was een terugkeer die vooral gekenmerkt werd door interne Belgische spanningen rond de aan te houden koers en een aantal belangrijke *ups and downs* in de relatie met de Congolese regering.

De perspectieven voor 2011 tonen zich in dezelfde lijn. De manier waarop het verkiezingsproces in de DRC vorm zal worden gegeven en de manier waarop de verkiezingen zullen verlopen, worden de sleutelfactoren voor de betrekkingen in de komende jaren. Het belooft opnieuw een moeilijke evenwichtsoefening te worden. De Congolese regering vertoont een toenemende tendens naar autoritarisme; bovendien hanteert ze een juridische strategie die het speelveld van de verkiezingen moet beslechten in het voordeel van de zittende president Joseph Kabila. Dit kan wellicht leiden tot een terugkeer van spanning tussen beide landen – de DRC is in België een dossier van binnenlandse politiek en ook in de DRC blijft de verhouding met België een gegeven dat in de binnenlandse politiek zijn rol blijft spelen, ondanks de afname van het relatieve belang van België ten voordele van bijvoorbeeld China.

Het Congo-beleid als verlengstuk van de binnenlandse politiek?

Het werd al vaker gesteld dat het Belgisch buitenlands beleid in Centraal-Afrika in grote mate de bestaande interne tegenstellingen in het voormalige moederland weerspiegelt. De complexe geschiedenis van de Belgisch-Congolees/Zairese relaties is intussen genoegzaam bekend. Deze kan worden omschreven als bijzonder wispelturig, waarin perioden van hechte banden worden afgewisseld door die van zware crisis. Het is pas sinds het aantreden van de regering-Verhofstadt I in 1999 en vooral vanaf 2001, na de moord op Laurent-Désiré Kabila, dat de DRC weer een centrale plaats op de Belgische agenda heeft ingenomen.

België heeft sindsdien opnieuw een leidende rol op zich proberen te nemen, ondermeer in het Congolese vredesproces en in de Congolese politieke transitieperiode tussen 2003 en 2006. Vóór het keerpunt in 2001 werd de Belgische Afrikapolitiek gekenmerkt door de volledige breuk met president Mobutu sedert 1990 én de impact van de Rwandese genocide van 1994. De bijzonder voorzichtige houding die de opeenvolgende regeringen-Dehaene kenmerkten, werd vervangen door een toegenomen voluntarisme – een dadendrang die enigszins gesteund werd door een regionale context in Midden-Afrika die hiertoe meer ruimte bood. Zelf omschreef toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel het nieuwe Belgisch Centraal-Afrikabeleid als een politiek gebaseerd op ethiek, ambitie en engagement. Belangrijke constanten in het Belgisch beleid sinds de jaren '90 zijn de pogingen om democratiseringsprocessen in de regio te ondersteunen en de blik op een meer regionale benadering. Deze laatste zou de landen in de regio willen wijzen op de voordelen van regionale samenwerking, waarbij vooral de Economische Gemeenschap van de Grote Meren (CEPGL) voor België een belangrijk vehikel werd.

Toch kan het Belgische Congo-beleid sinds de reactivering niet als een ondubbelzinnig succes worden omschreven. Het streven naar een sterkere Belgische rol in het Congolese vredesproces door Louis Michel, die al snel het interne politieke belang van een actief Centraal-Afrikabeleid begreep, kan bezwaarlijk

als identiek worden beschouwd aan het activisme van toenmalig minister van *Defensie* André Flahaut. Deze laatste voerde een markant en eigenzinnig beleid – vooral sedert 2003 – toen langzaam een start werd gemaakt met het opzetten van een militair partnerschap met de DRC, Rwanda en Burundi.¹ De enigszins eigengereide rol van Flahaut in de DRC zou al snel botsen met *Buitenlandse Zaken*, vooral inzake de *hervorming van de Congolese veiligheidssector* (SSR), waar *Buitenlandse Zaken* eerder een centrale rol zag weggelegd voor de EU, ook als coördinator van de diverse bilaterale inspanningen. Het verschil in benadering had als groot nadeel een geringere leesbaarheid van de Belgische houding voor internationale partners, maar als voordeel dat de relatie met Congo en de regio breder werd, en aldus beter bestand raakte tegen al te grote schokken en telkens een aantal communicatielijnen openhield. In zekere zin werd ook tegemoet gekomen aan de verschillende invalshoeken die de Belgische departementen zelf hanteerden.

Een belangrijk keerpunt in de relatie met de DRC kwam er in 2004. Na het vertrek van Louis Michel naar de Europese Commissie, waar hij vanuit zijn positie als Commissaris voor Ontwikkelingsbeleid een centrale rol bleef spelen in de regio, opteerde de nieuwe minister van *Buitenlandse Zaken*, Karel De Gucht, voor een andere aanpak. Er werd in ruime mate afgestapt van het pragmatisme ten voordele van een nogal principiële, minder emotionele benadering van de regio. De Gucht maakte van het streven naar ‘good governance’ een hoofddoelstelling en liet op diverse momenten niet na openlijk kritiek te uiten op het regime in Kinshasa.² Hoewel deze *kritische lijn* van de minister op bijzondere bijval kon rekenen van talloze Congolezen, leidden zijn uitspraken over de aard van de Congolese staat en het gedrag van de heersende elite uiteindelijk tot een echte *diplomatieke breuk* tussen Congo en België. De Gucht omschreef de DRC als een ‘failed state’ en noemde de heersende elite amper in staat een behoorlijke bijdrage te leveren aan het bestuur van het land.

Het andere uiterste in de regering werd gevormd door minister van *Defensie* André Flahaut, die een aantal markante pogingen ondernam om de betrekkingen met Congo te normaliseren. In april 2008, onder de regering-Leterme I, volgde een poging tot een nieuw ééngemaakt standpunt, met een gezamenlijke reis naar Kinshasa van de ministers van *Buitenlandse*

Zaken, *Ontwikkelingssamenwerking* en *Defensie*. De eigengereide houding van minister De Gucht zou echter leiden tot een crisis tussen beide landen, van een omvang die lang niet meer was gezien. Het resultaat was de sluiting van de Belgische consulaten in Bukavu en Lubumbashi in juni 2008 en het opschorten van iedere dialoog. De relatie werd opnieuw genormaliseerd in 2009, na een ontmoeting tussen de Congolese premier Adolphe Muzito en de toenmalige Belgische eerste minister Van Rompuy.

In- en externe spanningen

Hoewel deze spanningen de Belgische rol in de regio in het algemeen schade toebrachten, was de *impact* vooral duidelijk op het vlak van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, door het uitstellen van onderhandelingen over het Indicatief Jaarprogramma. De samenwerking met *Defensie* bleef echter grotendeels buiten schot. De spanningen in de relatie met de DRC leidden ook tot spanningen binnen de regering, in het bijzonder tussen de minister van *Buitenlandse Zaken*, Karel De Gucht, en de Minister van *Ontwikkelingssamenwerking*, Charles Michel. Hoewel weinigen de pertinentie van De Guchts analyse, waarop de kritiek op het regime stoelde, ter discussie stelden, riep deze in binnen- en buitenland wel vele vragen op over de gevoerde strategie en uiteindelijk ook over het gebrek aan coördinatie met de Europese en andere internationale partners. Op internationaal vlak was het sedert de Congolese verkiezingen van 2006 merkbaar dat landen als Frankrijk en China opnieuw hun eigen economische en politieke belangen in de regio veiligstellen. Dit gaat vooral ten koste van internationale initiatieven ter bestrijding van de alomtegenwoordige corruptie en het bevorderen van ‘goed bestuur’ – ook in het beheer van de natuurlijke rijkdommen. De spanningen tussen België en Congo gaven meer ruimte aan deze andere spelers en maakten dat de Congolese regering zo af en toe de nationalistische trom kon roeren.

De spanningen tussen België en de DRC gaven ook aanleiding tot spanningen binnen de Belgische regering in verband met de aanpak van de DRC en over de te volgen weg naar oplossing van de diplomatieke crisis. Aangezien men in Kinshasa uiteraard niet blind was voor deze interne Belgische problematiek, is het hoogst aannemelijk dat de Congolese regering hier handig op heeft ingespeeld. Dit gegeven heeft

de *impact* van de (terechte) kritiek op het bestuur in Kinshasa alleen maar verder verzwakt. De kloof liep ten dele via 'communautaire lijnen', waarbij vooral de Franstalige regeringspartijen tegenover een meer kritische Vlaamse houding kwamen te staan. Zo werd in het Parlement van de Franse Gemeenschap geopteerd voor een interparlementaire diplomatie. De Franse gemeenschap, Brussel en het Waalse Gewest³ zijn steeds meer actief in Centraal-Afrika, in het bijzonder in de DRC. De Vlaamse regering richt zich eerder tot Zuidelijk Afrika. Volgens onder andere Evert Kets⁴ is dit een duidelijke indicatie van het toenemend belang van de gemeenschappen in de Belgische buitenlandse politiek, in het bijzonder in Centraal-Afrika.

Desondanks is enige omzichtigheid met een dergelijke analyse geboden, zoals bleek bij het aantreden van de opeenvolgende nieuwe ministers van Buitenlandse Zaken Yves Leterme en Steven Vanackere, ditmaal vanuit christen-democratische hoek, in de regeringen-Van Rompuy, resp. -Leterme II. De voornaamste betrachtiging in deze periode was het weer aanknopen bij een politieke dialoog met de Congolese regering. Wat leek op een communautaire kloof tussen een rationeel

een maand voor het bezoek, maakte de reis nog een stuk gevoeliger.

Toenemende europeanisering?

De politieke dimensie van het Belgische Afrikabeleid blijft, ondanks een vrij omvangrijk diplomatiek netwerk en een relatief groot aantal partnerlanden voor Ontwikkelingssamenwerking, grotendeels beperkt tot Centraal-Afrika – met als grootste aandachtspunt de DRC. De drie landen Rwanda, Burundi en de DRC ontvangen samen 21% van de totale Belgische ODA-middelen (de officiële geaggregeerde ontwikkelingshulp volgens OESO-criteria). Qua humanitaire hulp ontvingen de DRC en Burundi in de periode 2007-2008 zelfs 43% van de totale bestedingen. Naast deze omvangrijke OS-portefeuille, die wat Congo betreft in 2000 opnieuw leven werd ingeblazen, bestaat sedert 2003 een nieuw *militair partnerschap* met de drie Centraal-Afrikaanse landen. Deze partnerrelatie bestaat voornamelijk uit het verstrekken van opleidingen en advies. Ook hier ligt het zwaartepunt bij de DRC, waar het recent leidde tot de opleiding van een Bataljon van het Congolese regeringsleger in Kindu in

De politieke dimensie van het Belgische Afrikabeleid blijft grotendeels beperkt tot Centraal-Afrika

no nonsense-beleid aan Vlaamse kant en een pragmatisch beleid of zelfs voluntarisme aan Franstalige kant, bleek niet zozeer het gevolg van communautaire verschillen, maar eerder van een verschil in visie bij individuele leden van de regering of tussen partijen onderling zonder specifieke communautaire lens. Het is in dit verband interessant de grote mate van continuïteit binnen het militaire partnerschap tussen België en de DRC te bekijken.

In de aanloop naar de viering van de 50ste verjaardag van de Congolese onafhankelijkheid in 2010 ontstond vooral een controversie rond het bezoek van Koning Albert II aan Kinshasa. De reis zou een moeilijke evenwichtsoefening worden, waarbij het bezoek een signaal aan de Congolese bevolking moest blijven. Het politieke luik, interpreteerbaar als een directe steun aan de president, werd tot een minimum ingeperkt. De moord met politieke affiliaties op de Congolese mensenrechtenactivist Floribert Chebeya,

de provincie Maniema. De afgelopen jaren werd ook de deelname aan de VN-vredesmacht MONUSCO (eerder MONUC) uitgebreid.

Naast deze *bilaterale aanpak* heeft België, overeenkomstig het algemene streven het *Europees buitenlands en veiligheidsbeleid* te versterken, getracht zijn Afrikabeleid in te bedden in de Europese Unie. Binnen de EU is België, samen met Frankrijk, Groot-Britannië, Italië en Portugal, een voortrekker van de Afrikaanse dossiers. Specifiek rond Centraal-Afrika heeft de EU het afgelopen decennium een actieve rol gespeeld, met onder andere twee militaire missies: ARTEMIS in Ituri (district in het noordoosten van de DRC) en de missie EUFOR Kinshasa, ter gelegenheid van de verkiezingen van 2006. De EU was ook de grootste financier van het verkiezingsproces en heeft nog steeds twee civiele missies in het land ten behoeve van de hervorming van de veiligheidssector: EUPOL RD Congo en EUSEC RD Congo. Deze

missies, alsmede de toenemende rol voor de EU in de regio en Afrika in het algemeen, werden in belangrijke mate door België gesteund. Al bestaat er ook hier, net als bij een aantal andere spelers (zoals Frankrijk), binnen België geen volledige consensus over. Een belangrijke stroming blijft voorstander van een politiek waarbij onder meer de militaire samenwerking bilateraal wordt gehouden. Wél groeit de erkenning dat het soortelijk gewicht van België alléén niet volstaat om nog voldoende directe impact te hebben op de ontwikkelingen in de DRC en de bredere regio. Een aanpak waarbij België het initiatief blijft nemen om de regio op de agenda van de EU en de VN te houden, lijkt thans de aangewezen weg. Het recente verleden geeft hierbij echter ook aan dat het niet productief is te ver voor het peloton uit te rijden en een te sterke stelling in te nemen in verband met de ontwikkelingen in de regio.

Vooraf dit laatste valt moeilijk te rijmen met de druk die kan ontstaan vanuit het maatschappelijk middenveld en tussen (en binnen) de politieke partijen. De binnenlands-politieke aspecten van het Congo-beleid (waartoe het Afrikabeleid zich vaak verengt) maken een dergelijke rationele benadering vaak tot een onmogelijke opgave, net zoals deze impulsen quasi permanent aanleiding geven tot een benadering waarbij de coherentie vaak ver te zoeken is. Ook vanuit Congo blijkt het overigens een bijzonder moeilijke zaak tot een eenduidige visie op de relaties met België te komen.

Gevoelig verkiezingsproces

Dit jaar, waarin opnieuw verkiezingen moeten plaatsvinden in de DRC, belooft een belangrijke uitdaging te worden. De nabije toekomst van de relaties tussen beide landen zullen in belangrijke mate door de gebeurtenissen rond het verkiezingsproces getekend worden. België heeft zich in dit proces reeds gemanifesteerd als een belangrijke donor, en blijft – althans voorlopig – binnen het internationale peloton als het gaat om de concrete voorbereiding van de verkiezingen – zoals het algemene internationale stilzwijgen bij de wijzigingen van de Grondwet en de Kieswet. Een andere aanpak zou in de huidige situatie inderdaad weinig productief blijken – en zou vooral in Kinshasa diegenen in de kaart spelen die graag de nationalistische trom roeren. Het is echter de vraag hoe lang deze houding zal kunnen worden aangehouden, vooral als er werkelijk problemen ontstaan bij het verdere verloop van het verkiezingsproces.

De recente evolutie in de DRC geeft in dat verband weinig hoop. Zowel vanuit de oppositie als vanuit de regering komen weinig hoopgevend geluiden en de kans dat het land opnieuw op een grotere instabiliteit afstevent is reëel. De ontwikkelingen op het continent, vooral in Noord-Afrika, en de moeheid rond het aanslepende Congo-conflict zorgen mede voor een tanende aandacht. De enige uitzondering hierop vormt België, dat wellicht door de feiten gedwongen zal worden zich opnieuw duidelijker te profileren. Of dit zal volstaan om het Congolese verkiezingsproces in goede banen te leiden, is overigens maar zeer de vraag. De aanhoudende regeringscrisis in België werkt allesbehalve slagkrachtverhogend.

Koen Vlassenroot is verbonden aan de Conflict Research Group van de Universiteit Gent en is directeur van het Afrika Programma op het Egmont Instituut, Brussel.

Hans Hoebeke is als onderzoeker verbonden aan het Afrika Programma van het Egmont Instituut, Brussel.

Noten

- 1 Defensie heeft in de loop van het voorbije decennium eveneens een belangrijke relatie opgebouwd met Benin, een samenwerking die zich ook uit in de DRC, waar Defensie de ontplooiing van een Beninees bataljon bij MONUC actief ondersteunde.
- 2 De eerste reis van de minister naar de regio begon met een rel, toen in volle voorbereiding van de Congolese verkiezingen een CV van Kabila in het dossier bleek te zitten die de afkomst van de president – een uiterst gevoelig thema – betwijfelde. Op die zelfde reis volgde een tweede incident, toen vanuit Kigali kritiek werd geuit op de Congolese politieke klasse.
- 3 Met o.a. het Centre-Wallonie Bruxelles in Kinshasa en initiatieven op diverse terreinen.
- 4 Evert Kets, *Kuffje en Tintin Kibbelen in Afrika, De Belgische Taalstrijd in Congo, Rwanda en Burundi*, Leuven/Den Haag: Acco, 2009.