

ARTIKEL

België in Centraal-Afrika: nieuwe gezichten en andere partners?

Nadia Nsayi

Centraal-Afrika behoudt ook anno 2015 een belangrijke plaats in het Belgisch buitenlands beleid. Meer dan 50 jaar na de onafhankelijkheid van Congo, Rwanda en Burundi kiest de regering van Charles Michel ervoor in de regio te blijven investeren. Al is de historische band niet altijd een voordeel. Het verloop van de verkiezingen in Burundi (2015), Congo (2016) en Rwanda (2017) zal het partnerschap tussen België en de regio beïnvloeden. Blijft België samenwerken met de huidige presidenten of komen er nieuwe gezichten en andere partners? Een en ander toont de noodzaak aan om een grondig debat te voeren over het Belgische Centraal-Afrikabeleid. Zo'n debat mondt idealiter uit in een strategische nota voor een ambitieus, coherent en lange-termijnbeleid in Centraal-Afrika.

Back to Africa

Centraal-Afrika behoudt ook anno 2015 een belangrijke plaats in het Belgisch buitenlands beleid. Dat heeft te maken met de historische band en de (internationaal) erkende expertise; maar ook de economische belangen van individuen en de aanwezigheid van *expats* spelen een rol.^[1] In de jaren '90 hadden de socialistische en christendemocratische regeringen weinig ambitie om een actief Centraal-Afrikabeleid te voeren. De genocide in Rwanda zorgde voor een terughoudend beleid in de regio.

Daar kwam verandering in bij het aantreden in 1999 van de regering van Guy Verhofstadt (Open VLD). Onder de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel (MR) ging de Belgische regering een meer interventionistische koers varen. Michel vond namelijk dat België met zijn Afrika-expertise internationaal opnieuw een rol moest spelen.

Ook bij de huidige regering van Charles Michel (MR), zoon van de oud-minister van Buitenlandse Zaken, kunnen we belangstelling voor Centraal-Afrika bespeuren. Zo luidt een passage in het regeerakkoord:

“*Ons Centraal-Afrikabeleid blijft een belangrijke hoeksteen waarmee we de rol van België in de wereld versterken. Zeker nu de wereld het Afrikaanse continent geopolitiek herontdekt heeft, moeten we onze expertise hier verzilveren. De regering verbindt er zich toe een strategische nota uit te werken over onze socio-economische, culturele en politieke relaties met de landen in de regio.*”^[2]

Verkiezingen

In de periode 2015-2017 zullen in Rwanda, Burundi en de Democratische Republiek Congo belangrijke verkiezingen worden gehouden. Die verdienen extra aandacht, omdat de zittende presidenten Paul Kagame (Rwanda), Pierre Nkurunziza (Burundi) en Joseph Kabila (Congo)

volgens hun respectieve grondwet geen derde mandaat kunnen opnemen. De huidige crisis in Burundi en signalen in Rwanda en Congo doen vermoeden dat de presidenten aan de macht willen blijven.

In de regering-Michel bemannen Didier Reynders (MR) en Alexander De Croo (Open VLD) – minister van Buitenlandse Zaken respectievelijk minister van Ontwikkelingssamenwerking – de ministersposten die het nauwst met Centraal-Afrika betrokken zijn. Het verloop van de verkiezingen in Burundi (2015), Congo (2016) en Rwanda (2017) zal het partnerschap tussen België en de regio beïnvloeden. Blijft België samenwerken met de huidige presidenten of komen er nieuwe gezichten en andere partners?



De plek in Kigali, Rwanda, waar in 1994 elf Belgische militairen werden aangevallen.

Foto: Flickr / Dylan Walter

Een post-genocidebeleid in Rwanda

Het Rwandese vredesproces, dat actief ondersteund werd door België en de internationale gemeenschap, ontspoorde volledig en leidde in april 1994 tot een genocide. Drie maanden later nam de rebellengroep FPR,^[3] met de huidige president Paul Kagame als sterke man, het roer in Rwanda over. Het nieuwe regime had volgens de internationale gemeenschap een einde gemaakt aan de genocide en kreeg daarvoor veel krediet.

Donor darling

Na de volkerenmoord groeide Rwanda uit tot een *donor darling* van landen zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Het post-genocidebeleid van België werd gekenmerkt door schaamte en voorzichtigheid. In 2000 bood toenmalig premier Verhofstadt Belgische excuses aan omdat zijn land zich bij het begin van de genocide uit Rwanda had teruggetrokken. Buitenlandminister Louis Michel stelde zich zeer positief op ten aanzien van Paul Kagame, president sinds 2000. Over het gebrek aan democratische ruimte voor de oppositie, de media en de *civil society* in Rwanda hield België zich opvallend stil.

In de wederopbouw van Rwanda had België in het bijzonder aandacht voor justitie en verzoening. Het vervolgde op eigen grondgebied personen die verdacht werden van betrokkenheid bij de genocide. Brussel verleende ook steun aan de oprichting van de zogenaamde *gacaca*-rechtbanken. Deze tribunalen maakten de berechting van honderdduizenden met de genocide verband houdende misdaden mogelijk. Uit onderzoek blijkt evenwel dat de *gacaca* ook een logica van ‘wij vs. zij’ introduceerde tussen Hutu en Tutsi.^[4]

Het post-genocidebeleid van België t.a.v. Rwanda werd gekenmerkt door schaamte en voorzichtigheid

Op het vlak van ontwikkelingssamenwerking werd het partnerschap met Rwanda in 2004 hervat. Voor de periode 2011-2014 volgde een samenwerkingsprogramma, met een budget van 160 miljoen euro.

Oost-Congo als stoorzender

De afgelopen jaren zijn er barsten in de relaties tussen Rwanda en België gekomen. Dat heeft onder meer te maken met de rol van Rwanda (samen met Oeganda) in Congo. VN-rapporten wijzen Rwanda met de vinger voor zijn steun aan rebellengroepen en voor zijn betrokkenheid bij de illegale grondstoffenhandel in Oost-Congo. De Rwandese steun aan de rebellengroep M23^[5] deed in 2012 de emmer (even) overlopen. Belangrijke donoren zoals de Verenigde Staten schortten een deel van hun militaire en/of ontwikkelingshulp aan Rwanda op.

De bilaterale ontwikkelingssamenwerking tussen België en Rwanda werd (nog) in tact gehouden, maar toenmalig minister van Defensie Pieter De Crem schortte wel het militair partnerschap op. Eind 2012 gaf de diplomatie een duidelijk signaal. België onthield zich bij de stemming over de toetreding van Rwanda als niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad. De beslissing schoot Kigali in het verkeerde keelgat.

Mensenrechten: een issue?

In januari 2015 bezochten de ministers Reynders en De Croo samen Rwanda en Burundi. Opmerkelijk was de beslissing van de Belgische regering om Rwanda geen bijkomende enveloppe van 40 miljoen euro uit te betalen in het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. De reden: Rwanda boekte te weinig vooruitgang wat betreft politieke dialoog, goed bestuur en ontwikkeling van de media. Ondanks die beslissing verliep het bezoek aan Rwanda positief.

De internationale kritiek op mensenrechtenschendingen in Rwanda groeit. Toch kan het huidige regime nog altijd op veel steun rekenen. Dat geldt vooral voor de Angelsaksische wereld, maar ook voor bepaalde Belgische politieke milieus. Daar weegt bovengenoemde kritiek op Rwanda niet op tegen de sociale en economische vooruitgang in het land.

Minister De Croo benadrukte het belang van mensenrechten om een duurzaam sociaal-economisch beleid te kunnen voeren. Als België de mensenrechtensituatie in Rwanda op tafel blijft leggen, dan staan de Belgisch-Rwandese relaties nog moeilijke tijden te wachten, zeker

met de presidentsverkiezingen van 2017 in het vooruitzicht. In tegenstelling tot Burundi en Congo heeft België zich in Rwanda tot dusver niet uitgesproken over respect voor de grondwet.



Burundi, 2011. Foto: Flickr / Christine Vaufrey

Een beleid in het teken van het Burundees vredesakkoord

Na de burgeroorlog van de jaren '90 bood het vredesakkoord van Arusha (Tanzania) uit 2000 Burundi betere perspectieven. België had de onderhandelingen en de transitieperiode ondersteund en nam een deel van de financiering van de verkiezingen in 2005 voor zijn rekening. Die verkiezingen werden gewonnen door de vroegere rebellengroep CNDD-FDD,^[6] die de nieuwe president leverde: Pierre Nkurunziza.

Wederopbouw

De jaren 2005-2010 waren hoopvol voor Burundi. De geest van het Arusha-akkoord werd gerespecteerd: er was sprake van machtsdeling in de politiek, bij het leger en de politie. De laatste rebellengroep trad toe tot het vredesproces. Met de steun van onder meer België groeide het middenveld uit tot een belangrijke speler in de democratisering en de wederopbouw van het land.

De verkiezingen in 2010 betekenden echter weer een achteruitgang door de boycot van de oppositie. Burundi evolueerde naar een *de facto* eenpartijstaat. In de periode 2010-2015 vergrootte het CNDD-FDD zijn dominantie en kromp de democratische speelruimte voor oppositie, media en middenveld. In deze moeilijke context bleef België de dialoog stimuleren en herstel van het meerpartijstelsel bepleiten; ook hield het de mensenrechtensituatie op de agenda.

Naast de ondersteuning van het democratiseringsproces haalde België ook op militair vlak en in de ontwikkelingssamenwerking de banden weer aan. Zo werd in 2005 een militair akkoord ondertekend. België speelde een belangrijke rol in de opbouw van het huidige Burundese leger: een samensmelting van het vroegere regeringsleger en rebellengroepen.^[7] In 2009 kwam er ook een nieuw samenwerkingsprogramma voor de periode 2010-2013, met een budget van 150 miljoen euro.

Nieuwe crisis

Eind april 2015 werd president Nkurunziza officieel voorgedragen als kandidaat voor de presidentsverkiezingen van 21 juli. Die voordracht druiste in tegen het Arusha-akkoord en de grondwet, en heeft de huidige crisis ontketend. Oppositie, middenveld en zelfs partijgenoten kantten zich tegen een derde mandaat voor Nkurunziza. In de hoofdstad Bujumbura brak straatprotest uit.

Tijdens het bezoek van de ministers Reynders en De Croo aan Burundi in januari 2015 werd over het derde mandaat weliswaar geen duidelijke publieke stelling ingenomen, maar door de crisis, het geweld tegen demonstranten en de repressie werd het Belgische standpunt kritischer. België is de eerste bilaterale donor in Burundi en gebruikte die positie om de druk op het Burundese regime op te drijven. De regering-Michel schortte haar steun aan de politiewerking en de financiering van de verkiezingen op. Minister De Croo kondigde aan dat België geen klassiek bilateraal samenwerkingsprogramma zal sluiten mocht president Nkurunziza aanblijven. Ook minister Reynders riep, weliswaar voorzichtiger, op om het Arusha-akkoord te respecteren en noemde het verloop van de lokale en parlementaire verkiezingen van 29 juni jl. ongeloofwaardig.

Beide ministers krijgen in België steun van de oppositie en het middenveld voor hun standpunt en maatregelen. Burundi is daarmee een zelden gezien voorbeeld van Belgische eensgezindheid in Centraal-Afrika. Die eensgezindheid is in Rwanda en Congo minder evident.



Congo, juni 2015. Foto: Flickr / MONUSCO Photos

Congo: een beleid in een moeizaam vredesproces

De relatie tussen België en Congo verzuurde tijdens het regime van Laurent-Désiré Kabila, die in 1997 president werd na een rebellenopstand, gesteund door de buurlanden. De betrekkingen verbeterden met het aantreden van Joseph Kabila in 2001, na de moord op zijn vader.

De jonge Kabila, actief gesteund door de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel, ging in dialoog met zijn (gewapende) tegenstanders. Het vredesakkoord van 2002, ondertekend in Zuid-Afrika, legde de basis voor een machtsdeling. Tijdens de transitieperiode (2003-2006) wierp België nogal wat diplomatiek gewicht in de schaal: het was samen met de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en andere partners zoals de EU, lid van het 'Comité international d'accompagnement de la transition' (CIAT). Door de grote Europese investering kon Congo in 2006-2007 vrije verkiezingen organiseren. Joseph Kabila werd als winnaar uitgeroepen. België toonde zich tevreden over het verkiezingsproces.

Diplomatieke breuk en verzoening

In 2004 kwam Karel De Gucht (Open VLD) op Buitenlandse Zaken en werden de relaties met Congo veel minder hartelijk. De kritische uitspraken van De Gucht over het beleid in Congo lokten in 2008 een diplomatieke crisis uit. De Gucht kreeg kritiek op zijn aanpak, die de Belgische diplomatie in Congo aantastte. Het gebrek aan steun binnen de regering, zeker aan Franstalige zijde, verzwakte zijn positie.^[8] Toenmalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel sloot een nieuw samenwerkingsprogramma met Congo voor de periode 2010-2013, met een budget van 300 miljoen euro.

In 2009 was Yves Leterme (CD&V) kortstondig minister van Buitenlandse Zaken; hij werd datzelfde jaar al opgevolgd door zijn partijgenoot Steven Vanackere. Beide ministers probeerden de brokken te lijmen die hun voorganger had gemaakt. Hun ambtstermijn werd gekenmerkt door een verzoeningspolitiek, met als hoogtepunt 2010, het jaar waarin de vijftigste verjaardag van de onafhankelijkheid van Congo werd herdacht.

Vanaf 2011 heeft België onder Didier Reynders de verzoeningsinitiatieven voortgezet. De Belgische regering erkende Joseph Kabila als winnaar van de fel betwiste verkiezingen van 2011. Premier Elio Di Rupo (PS) stuurde Kabila zelfs een felicitatiebrief.

Kaderakkoord

Na het vredesakkoord van 2002 was de situatie in Oost-Congo onrustig gebleven. In 2012 brak hier een oorlog uit tussen het Congolese leger en de nieuwe rebellengroep M23. De VN namen het initiatief tot de ondertekening van het Kaderakkoord voor vrede, veiligheid en samenwerking in Congo en de regio. Die overeenkomst werd op 24 februari 2013 in de Ethiopische hoofdstad Addis Abeba door Congo, tien Afrikaanse landen, de VN, de Afrikaanse Unie en de organisaties SADC^[9] en CIRGL^[10] gesloten.

België wordt in het akkoord als betrokken partner genoemd. Frank De Coninck, de Speciale Gezant voor de regio van de Grote Meren, volgt de uitvoering van het akkoord op. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met andere gezanten, zoals de Belg Koen Vervaeke van de EU.

De hervorming van het Congolese leger is één van de prioriteiten in het Kaderakkoord. In 2003, onder toenmalig Defensie­minister André Flahaut (PS), sloot België een nieuw militair partnerschap met Congo, met de nadruk op opleiding. Dat beleid hield stand onder Pieter De Crem. De plannen van de huidige Defensie­minister, Steven Vandeput (N-VA), in Centraal-Afrika zijn nog onduidelijk.

België vormde tussen 2008 en 2014 drie Congolese bataljons en een stafbrigade in Oost-Congo. De militaire steun vond ook multilateraal plaats, via de Europese missie EUSEC, die sinds 2005 advies geeft inzake de legerhervorming in Congo. België speelde niet alleen diplomatiek, maar ook militair een rol in het bedwingen van de M23-crisis. Eind 2013 werd de rebelle­groep overwonnen door het Congolese leger en de VN-vredesmissie (MONUSCO). De bijdrage van de door België opgeleide Congolese militairen was onmiskenbaar.

De Gucht bis?

De ministers Reynders en De Croo bezochten ook Congo in februari 2015, na het volksprotest van januari tegen de herziening van de kieswet. Onder druk van de straat, maar ook van internationale partners zoals België, werd het omstreden wetsvoorstel, waarin verkiezingen aan een volkstelling zouden worden gekoppeld, aangepast. Het brutaal neergeslagen protest dwong België zich duidelijker uit te spreken over de verkiezingen. De Belgische regering dringt nu aan op presidentsverkiezingen in 2016, in overeenstemming met de grondwet.

De Afrikaanse autoriteiten grijpen bij kritiek graag naar het woord ‘neokolonialisme’

Even werd gevreesd voor een nieuwe diplomatieke crisis, toen minister De Croo in Congo kritiek leverde op de repressie tijdens het volksprotest en verklaarde dat de Belgisch-Congolese vriendschap niet vrijblijvend was. Met De Croo bracht België opnieuw (d.w.z. sinds Karel De Gucht) een kritisch discours in Congo. Maar er zijn verschillen: nu ging het om een minister van Ontwikkelingssamenwerking (weliswaar vice-premier), de toon was constructiever en minder scherp, De Croo kreeg de steun van de voltallige regering en de kritiek in België en Congo bleef al bij al beperkt.

Een toekomst voor België in Centraal-Afrika?

Neokolonialisme

De prioritaire plaats die Centraal-Afrika in het Belgisch buitenland­beleid inneemt, kunnen we vooral aflezen aan het ontwikkelingsbudget. Congo, Rwanda en Burundi behoren tot de top drie ontvangers van de Belgische ontwikkelings­samenwerking. Meer dan 50 jaar na de onafhankelijkheid van de drie landen kiest de regering van Charles Michel ervoor in de regio te blijven investeren. Al is de historische band niet altijd een voordeel.

Als voormalig kolonisator is het niet evident om met respect voor de soevereiniteit openlijk kritiek te leveren en te interveniëren om verandering te stimuleren. Diplomatieke crises en incidenten tonen dat aan. De Afrikaanse autoriteiten grijpen bij kritiek graag naar het woord ‘neokolonialisme’. België moet in deze delicate postkoloniale context bovendien ‘concurreren’ met landen die zich niet of minder uitspreken over mensenrechten.



Verkiezingen in Congo, 2011. Foto: Flickr / MONUSCO Photos

Diplomatieke rol

Binnen de internationale gemeenschap is de rol van België in Centraal-Afrika vooral aanzienlijk op diplomatiek vlak. De budgetten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zijn, in vergelijking met de grote economische investeringen van landen zoals China, zeer beperkt. België is een kleine financieel-economische speler in Centraal-Afrika, maar slaagt er toch in door zijn expertise met belangrijke internationale spelers aan tafel te zitten.

Door die expertise hoeft België niet enkel een multilaterale koers te varen. Het kan, zoals in de Burundi-crisis, stappen zetten wanneer de EU en de VN door een gebrek aan eensgezindheid niet verder willen of kunnen. Bij een bilaterale koers is het echter belangrijk andere landen ervan te overtuigen het Belgische standpunt te volgen.

Een Belgisch pleidooi op EU- en VN-niveau blijft belangrijk, omdat weinig landen Centraal-Afrika als een (strategische) prioriteit beschouwen. In de toekomst moet België ook meer inzetten op de diplomatieke samenwerking met andere Afrikaanse actoren. Landen als Zuid-Afrika, Angola en Tanzania en regionale organisaties zoals SADC en EAC^[11] winnen aan belang in Centraal-Afrika.

Strategische nota

Sinds het 'Back-to-Africa-beleid' kende België vijf ministers van Buitenlandse Zaken, negen ministers van Ontwikkelingssamenwerking en drie ministers van Defensie, ieder met hun eigen persoonlijke stijl en aanpak. Er was een gebrek aan lange-termijnvisie, coherentie en coördinatie tussen de betrokken ministers. Dat verzwakt het Belgisch beleid in Centraal-Afrika.

De regering van Charles Michel zou tijdens deze kabinetsperiode (2014-2018) haar engagement moeten naleven en een strategische nota moeten uitwerken. De politieke context is nu gunstiger dan de afgelopen jaren. De aanwezigheid van de Vlaams-nationalisten in de meerderheidscoalitie zorgt voor enige communautaire rust. De ministers Reynders en De Croo behoren tot dezelfde politieke familie (zoals de premier), werken nauw samen en hebben als vice-premier een extra gewicht in de regering.

De cruciale verkiezingsprocessen in Burundi (2015), Congo (2016) en Rwanda (2017) tonen de noodzaak aan om een grondig debat te voeren over het Belgische Centraal-Afrikabeleid. Zo'n debat mondt idealiter uit in een strategische nota voor een ambitieus, coherent en lange-termijnbeleid in Centraal-Afrika. België moet de politieke moed hebben om te anticiperen op crises, om duidelijke standpunten in te nemen en om stevige allianties aan te gaan. De regering-Michel staat voor de uitdaging een beleid te voeren dat bijdraagt tot meer democratie én stabiliteit in Centraal-Afrika.

Noten

[1] N. Wilén, *Tintin is no longer in the Congo – A Transformative Analysis of Belgian Defence Policies in Central Africa*, Belgium: Royal Military Academy, 2013.

[2] Regeerakkoord (http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf), 9 oktober 2014.

[3] Front Patriotique Rwandais.

[4] Bert Ingelaere, *Rwanda: 20 jaar heropbouw van een verscheurd land*, Antwerpen: Pax Christi Vlaanderen, 2014.

[5] Mouvement du 23 mars 2009.

[6] Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie.

[7] Nina Wilén, *Tintin is no longer in the Congo – A Transformative Analysis of Belgian Defence Policies in Central Africa*, Belgium: Royal Military Academy, 2013.

[8] Evert Kets, *Tintin en Kuifje kibbelen in Afrika, De Belgische taalstrijd in Congo, Rwanda en Burundi*, Leuven/Den Haag: Acco, 2009.

[9] Southern African Development Community.

[10] Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs.

[11] East African Community.

Auteur



Nadia Nsai

Beleidsmedewerker Centraal-Afrika bij Broederlijk Delen en Pax Christi Vlaanderen ▶

(<http://www.paxchristi.be/conflictgebieden/centraal-afrika/nadia-nsayi/>)