

Congo: politieke en maatschappelijke evoluties

Antwerpen, 19 januari 2006 – In december is de nieuwe Grondwet van Congo

goedgekeurd. Nog voor juni dit jaar volgen er op zijn minst twee nieuwe verkiezingen: zowel president, parlement als lokaal bestuur moeten worden verkozen voor 30 juni. Het is misschien de laatste kans voor Congo om een normaal functionerende, democratische staat te worden. We spreken met Congokenner prof. dr. Filip Reyntjens van het IOB (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer van de Universiteit Antwerpen) over de problemen die Congo kent en de moeilijkheden die gepaard gaan met het transitieproces.

De verwachte moeilijkheden bij de registratie van kiezers hebben tot vertraging geleid. Nu wil de UDPS van Tshisekedi, die de verkiezingen eerst boycotte, toch nog meedoen. Hij vraagt een heropening van het registratieproces. Is dit een verdragingsmanoeuvre van Etienne Tshisekedi?

Ik denk dat de UDPS zijn vergissing heeft ingezien. Tshisekedi had in het voorjaar van 2005 aangekondigd dat de transitieperiode moest eindigen op 30 juni 2005. Van dan af zou de macht toebehoren aan het volk, waarmee hij zichzelf bedoelde. Hij zou de macht grijpen die dan in Kinshasa 'op te rapen lag'. Dat plan is niet gelukt. Vervolgens heeft hij het referendum en ook de eerste registratieprocedure geboycot. Hij heeft zijn leden opgeroepen zich niet te laten registreren. Het doel was om het referendum over de grondwet niet te laten doorgaan. Ook dat is mislukt. Nu stelt hij

vast dat hij de verkiezingen zal verliezen als hij zichzelf en zijn leden niet kan laten registreren, of dat hij zelfs niet aan de verkiezingen zal kunnen meedoen.

Ik denk dat Tshisekedi een grote blunder heeft gemaakt. Hij heeft gedacht dat hij dit nog wel zou kunnen regelen. Nu probeert hij te redden wat er te redden valt.

Het kan geen verdragingsmanoeuvre zijn. Hij zei vorig jaar al dat de transitie op 30 juni 2005 moest eindigen. Nu kan hij niet de oorzaak zijn van een verdere vertraging van het transitieproces dat zeker op 30 juni 2006 moet beëindigd zijn. Die datum ligt constitutioneel vast. Zijn standpunt in 2005 was constitutioneel zeer betwistbaar. Er was immers voorzien in een mogelijke verlenging van twee keer zes maanden. Nog eens een verlenging kan natuurlijk niet.

Ik hoop dat zoveel mogelijk kandidaten en kiezers van de UDPS nog kunnen meedoen. De UDPS is een belangrijke partij. Bovendien heeft ze een zekere

historische legitimiteit. Haar deelname mag echter niet ten koste gaan van het transitieproces.

De voorzitter van de onafhankelijke verkiezingscommissie (CEI), Apollinaire Muhologu Malu Malu is een zeer soepel man. Hij heeft gezegd dat het aan de ene kant onmogelijk is om de registratieprocedure te heropenen en dat is inderdaad zo, maar hij heeft laten voelen dat hij een uitzondering wil maken voor mensen die kandidaat willen zijn. De registratieprocedure is nog bezig in Kinshasa en in de Evenaarsprovincie. Het is natuurlijk onmogelijk om al die UDPS-leden en/of -kiezers in chartervliegtuigen naar daar te sturen, dus ik weet niet of zij zich nog zullen kunnen registreren.

Er moet een nieuw parlement worden verkozen, een nieuwe president, nieuwe lokale besturen en er moet een regering worden gevormd tegen 30 juni 2006. Zal die deadline worden gehaald?

De kalender die nu voorligt is vrij realistisch. Het is formidabel dat het registratieproces gelukt is: er zijn ruim 25 miljoen Congolezen geregistreerd. Er zijn een aantal mensen niet geregistreerd ofwel omdat ze dat niet wilden ofwel omdat ze niet bereikt zijn – er zijn in Congo grote groepen die totaal losstaan van de staat en die men dus niet heeft kunnen bereiken –

maar als je een referendum kan organiseren met ruim 25 miljoen ingeschreven kiezers waarvan er een behoorlijke meerderheid gaat kiezen en je haalt dan 84,31%, dan geeft dat een grote legitimiteit aan die oefening.

Technisch gezien moet het lukken om de deadline te halen. Er moeten nog twee verkiezingen gehouden worden voor 30 juni. Politiek is het echter een ander verhaal: er moeten nog altijd een aantal (kies-)wetten worden gestemd. Er zijn een aantal actoren in het parlement – eerder individuen dan partijen – die er geen belang bij hebben dat de verkiezingen er komen omdat ze zelf weten dat ze niet verkozen zullen worden en dus niet meer zullen kunnen genieten van de voordelen die ze nu hebben.

Buitenlandse inmenging

Minister van Buitenlandse Zaken De Gucht verklaarde in september 2004 dat er in Congo “geen leidende politieke klasse” is. Had hij gelijk?

Ik vraag me af wat De Gucht zou zeggen als een Congolees in België na een bezoek van 48 uur zou zeggen dat hij geen enkel politicus had ontmoet die op hem indruk maakte. Dat beantwoordt niet aan de realiteit. Je moet het bekijken in een context van extreme armoede. Congo is

een zéér arm land. Ik denk dat onze politici niet anders zouden reageren als ze in dezelfde context van schaarste zouden leven. Toen Dehaene hier in 1999 de verkiezingen verloor, heeft hij niets van zijn levensstandaard moeten inboeten. In Afrika ligt dat anders. De macht verliezen is alles verliezen. De macht niet hebben is niets hebben. Er zijn inderdaad veel Congolese politici die men *politiciens alimentaires* noemt, verwijzend naar *la politique du ventre* van Jean-François Bayart, waarin het Afrikaans politiek systeem wordt vergeleken met een buffet: je moet aan dat buffet geraken om je maag gevuld te krijgen. Dit zal wel gelden voor vele Congolese politici, maar ik ken persoonlijk een aantal Congolese politici die competent zijn, die ethisch denken en ageren, die belangstelling hebben voor het algemeen belang en die dus minstens niet slechter zijn dan de doorsnee Belgische politicus.

Verschillende Congolezen zijn geïrriteerd door de nogal dwingende inmenging van de internationale gemeenschap bij de verkiezingen. Vorige week nog verklaarde VS-ambassadeur Meece dat de UDPS voor hem niet meer aan de verkiezingen mag deelnemen. Is er geen gevaar dat die inmenging bij de Congolezen tot xenofobe en racistische gevoelens zal leiden?

Langs de ene kant begrijp ik de irritatie van vele Congolezen, langs de andere kant constateer ik bij eenzelfde bemoeienis verschillende reacties. Wanneer zo'n bemoeienis iemand uitkomt dan wordt dat gesteund. Als de bemoeienissen hen niet uitkomen zeggen ze: dit is een inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van Congo. Ik denk dat daar geen algemeen xenofobe reactie van zal komen. Het is wel zo dat de internationale gemeenschap het risico heeft genomen om dit proces sterk te sturen. De internationale gemeenschap heeft hier gedaan wat ze moest doen, maar door zo actief het proces te sturen heeft ze het risico genomen dat een eventuele mislukking zwaar zal worden aangerekend.

Wat kan België doen om via CIAT (Internationaal Comité voor de Begeleiding van de Transitie) en andere kanalen voort te ijveren voor het slagen van het verkiezingsproces?

Op dit moment doet België wat mogelijk is: in samenwerking met Zuid-Afrika en met MONUC helpt België bij de initiatieven in de richting van een ééngemaakt leger. De Belgische ambassadeur in Kinshasa nodigt bovendien Congolese politici, mensen van de civiele maatschappij en ondernemers uit om met elkaar te praten en hen aan te moedigen om het transitieproces succesvol verder te

zetten. Verder zorgt Europees Commissaris voor Ontwikkeling en Internationale Hulp Louis Michel ervoor dat Congo op de agenda blijft staan. De EU is veruit de grootste financier van Congo. Dat is voor een groot stuk aan Louis Michel te danken. Het is duidelijk dat hij de rol die hij vroeger had als Belgisch Minister van Buitenlandse Zaken verder uitvoert op het niveau van de EU.

België zorgt ook nog voor een aantal zaken die nodig zijn om het centrale probleem van Congo op te lossen: het ontbreken van een functionerende staat. Zo wordt er geholpen bij de hervorming van het openbaar ambt en het herstel van het fiscaal apparaat. Dit zijn basisvoorwaarden voor een staat, of je nu in een democratische of in een autoritaire context werkt. Er moet een minimale staat zijn en die is er nu niet. Dat is de grote uitdaging waar Congo voor staat.

Opbouw van een staat

Er wordt gevreesd voor etnisch geweld als gevolg van de verkiezingen. Hoe reëel is dat risico en worden er in de kieswet beschermingen ingebouwd voor minderheden?

We weten nog niet hoe de kieswet er zal uitzien. Er worden nog altijd verschillende systemen tegen elkaar afgewogen. Er zijn

voorzitters van een meerderheidssysteem, van een proportioneel systeem en van een systeem met *listes bloquées*, waarbij de kiezers enkel een lijststem kunnen uitbrengen en de volgorde op de lijst niet kunnen veranderen. Het is nu nog niet duidelijk welk systeem het zal halen, maar waarschijnlijk wordt het een proportioneel systeem met geblokkeerde lijsten. Dit heeft in de context van minderhedenbescherming het voordeel dat de verkiezingen niet zullen uitdraaien op een etnisch referendum. Met geblokkeerde lijsten zou je in bepaalde streken – vooral in Oost-Congo: de Kivu's, Ituri – kunnen vermijden wat in Burundi in '93 tot veel problemen heeft geleid: een etnische volkstelling. Tenminste voor zover er bij de lijstsamenstelling voor een evenwichtige verdeling van verkiesbare plaatsen wordt gezorgd, niet alleen voor de verschillende etnische groepen, maar ook voor mannen en vrouwen. Over de verhouding mannen/vrouwen op de lijsten wordt veel minder gesproken. Ik hoop dat – zeker als er met geblokkeerde lijsten wordt gewerkt – vrouwen ook voldoende zullen worden vertegenwoordigd.

Er zijn nu zo goed als geen rechtsmechanismen in Congo. De nieuwe grondwet richt een heel nieuw systeem in met een Raad van State, een Hof van

Cassatie en een Grondwettelijk Hof. Congo heeft nooit zo'n systeem gehad. Zijn er wel voldoende bekwame rechters? En zullen deze rechters onafhankelijk kunnen werken?

Er zijn in elk geval genoeg juristen. Elk jaar *spuwen* de rechtsfaculteiten verschrikkelijk veel juristen uit. De rechtsfaculteit van Kinshasa alleen al heeft ongeveer 5000 studenten en dan zijn er nog de faculteiten van Lubumbashi, Kisangani, Bukavu,... Je kan in Congo de staten plaveien met juristen. Verder is het een kwestie van kwaliteit: De meeste afgestudeerden zijn inderdaad niet competent genoeg maar er zijn er wel een aantal goede.

Wat betreft onafhankelijkheid moet je er vanuit gaan dat rechters zich na de verkiezingen voldoende gerust zullen voelen om onafhankelijk te oordelen. Dat is echter niet zeker. Het is duidelijk dat in een democratie de kans op onafhankelijke rechtspraak veel groter is dan in een dictatuur of een ander niet-legitiem regime. Dat is niet louter theoretisch, dat is de empirische praktijk.

In principe is het één van de gevolgen van het in functie treden van een nieuwe president en een nieuwe democratische regering, dat zowel een aantal praktijken van politie- en inlichtingendiensten als de

onafhankelijkheid van de rechterlijke macht substantieel verbeteren.

Het gevaar bestaat dat met de verkiezingen oorlogscriminelen verkozen zullen worden en immuniteit verwerven: moet men dit vermijden en zo ja: hoe?

Dat hangt ervan af hoe de wetgeving er op dat punt zal uitzien. Parlementaire immuniteit is een klassiek instrument om de parlementsleden te beschermen tegen de invloeden of druk vanuit de uitvoerende macht. Immuniteit wordt dikwijls enkel toegekend voor *normale* misdrijven, niet voor daden van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Een aantal van deze mensen hebben zo'n misdaden begaan of kunnen er op zijn minst redelijk van verdacht worden een aantal van die misdrijven te hebben begaan. Als die klassieke uitzondering er komt, zullen ze dus niet door hun parlementair mandaat beschermd zijn. In het andere geval wordt de strijd tegen de straffeloosheid bijzonder moeilijk. Dat zie je nu in Burundi waar de twee partijen elkaar de facto immuniteit aan het toekennen zijn. Dat is een zeer kwalijke evolutie, want straffeloosheid leidt naar nieuwe mensenrechtenschendingen en moet dus op een actieve manier worden bestreden.

Hoe corrupt is het leger? Verschillende bronnen zeggen dat een kwart van het defensiebudget zou opgaan aan lonen voor onbestaande soldaten..

Het is onmogelijk om die cijfers te bewijzen, maar dat er een heel aantal *soldats fantômes* zijn, is duidelijk. De bevelstructuur van het Congolese leger zit in exact dezelfde situatie als de politieke wereld. Het is hetzelfde schaarsteprobleem. Velen – niet allemaal – accumuleren zoveel ze kunnen. Vandaar de idee, die overigens nog niet wordt toegepast, dat een externe organisatie zoals de MONUC zou instaan voor het uitbetalen van de soldijen.

Een gelijkaardige situatie doet zich voor in het openbaar ambt. Ik heb twee jaar geleden meegedaan aan een missie over de hervorming van het openbaar ambt. Wij constateerden daar dat er veel *onbestaande* ambtenaren werden betaald. Sommige waren al lang dood of op pensioen. Anderen waren gewoon verzonnen. Op het ministerie van openbaar ambt waren er 1100 betaalde ambtenaren ingeschreven, terwijl er maar 250 effectief werkten. Die situatie is niet veranderd.

Hoe staat het met de integratie van de verschillende rebellengroepen tot één leger (de FARDC)?

Het gaat beter dan men zou kunnen vrezen, maar minder goed dan men zou kunnen hopen. In totaal is men nu zes brigades aan het integreren op een totaal van 14 of 15. Het grote gevaar voor Congo is dat als een partij die een voormalige rebellenbeweging is geweest, de verkiezingen verliest – ik denk heel concreet aan de RCD-Goma, die het meeste kans maakt om de verkiezingen te verliezen en aan de MLC - de verleiding voor hen verschrikkelijk groot zal zijn om de wapens opnieuw op te nemen en terug een rebellenbeweging te worden. Het verleden heeft immers aangetoond dat je efficiënter de macht kan grijpen met een kalasjnikov dan via de stembus. Kijk naar Angola: nadat UNITA daar de verkiezingen had verloren, hebben ze hun rebellie hernomen.

Waarnemers en MONUC

In welke mate is er nu vrede in Congo? Laat de huidige situatie normale verkiezingen toe?

Met de verkiezingen zullen de omstandigheden nog niet ideaal zijn. In een aantal gebieden zullen we bijzonder goed moeten opletten: Noord-Katanga, Ituri en de twee Kivu's blijven zeer fragiel. In Noord-Kivu heb je bovendien nog een aantal politiek-militaire actoren die niet wegsteken dat ze het transitieproces willen

saboteren. Ik denk aan de gouverneur van Noord-Kivu, Eugene Serufuli, maar ook aan generaal Nkunda, waartegen een internationaal aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, hoewel er niemand is die ook maar probeert om hem te pakken.

Moet de MONUC-troepenmacht worden uitgebreid? In Katanga zitten slechts 100 VN-soldaten.

Ik had nooit durven hopen dat we tot een troepensterkte van ruim 15 000 soldaten zouden komen. Het is bijna een wonder. MONUC is begonnen met 5000 en dat zijn er langzaamaan meer geworden, maar het aantal troepen is minder belangrijk dan de kwaliteit ervan. Het is waar dat 100 soldaten voor heel Katanga te weinig is, maar het probleem is dat er twee potentiële en al lang erkende conflictzones zijn: Ituri en de Kivu's. De crisis in Katanga is een vrij recent fenomeen waartegen een troepenontplooiing weinig kan doen: Mai-Mai-rebellen zouden moeten worden geïntegreerd, maar dat is nog niet gebeurd. Dat leidt tot aanzienlijke bevolkingsverplaatsingen – 60 000 mensen volgens de laatste cijfers. Bovendien heb je het terug opkomende oude Katangese probleem van de Lunda en de Luba. Die bipolaire etnische situatie, is zeer moeilijk te beheren. Congo als geheel is multipolair, maar op lokaal vlak zijn er vaak bipolaire

situaties: Lendu vs. Hema, Lunda vs. Luba, Hutu vs. Tutsi,... Dat kan je met een troepenmacht niet verhelpen, want het is onmogelijk om naast elke Luba of Lunda een MONUC-soldaat zetten.

Volgende week woensdag, 25 januari 2006, gaat premier Verhofstadt met VN-secretaris generaal Kofi Annan spreken over een eventuele uitbreiding van MONUC met 3000 soldaten. Is dat voldoende?

De idee waar Verhofstadt mee speelt is dat de EU op verzoek van de VN tijdelijk een troepenmacht zou leveren van een brigade of twee, in totaal ongeveer 3000 man. Het is vooral belangrijk dat dat goede troepen zullen zijn. Kwantiteit kan belangrijk zijn om te laten zien dat je aanwezig bent, maar je moet vooral kwaliteitsvolle troepen hebben. Als je zoiets moet doen met soldaten van Bangladesh, *forget it!* Daar kan je niets mee aanvangen.

Moet het westen waarnemers sturen naar de verkiezingen?

Waarnemers zijn ontzettend belangrijk: ze geven of ontnemen legitimiteit aan verkiezingen. Als de verkiezingen niet gewelddadig worden verstoord, denk ik dat ze relatief correct zullen verlopen: het wordt immers een competitieve verkiezing.

Niet zoals in 2003 in Rwanda waar alles gecontroleerd werd door het FPR en waar er massale fraude was. Toen waren er geen nationale observatoren: er was maar één partij. Enkel de Europese observatorenmissie sprak van fraude, maar dat maakte ter plaatse niet veel indruk.

In Congo, net zoals in Burundi een half jaar geleden, zit je in een competitieve situatie en de voornaamste partijen zullen er wel in slagen om hun eigen, niet-neutrale observatoren het geheel te laten controleren. Zo gebeurt het ook in België: elke partij heeft toegang tot elk stem- of telbureau en kan nagaan of de verrichtingen correct verlopen.

Er zullen ook duizenden onpartijdige observatoren zijn van de civiele maatschappij. Er zijn verschillende organisaties die als doel hebben om het verkiezingsproces te begeleiden.

Een stevige internationale aanwezigheid is ook nodig. Men kan niet overal zijn, maar dat hoeft niet. Het is van belang dat dit proces, als het correct verloopt, een internationale stempel van legitimiteit krijgt, en dat externe observatoren dingen die verkeerd lopen kunnen vaststellen. Mijn indruk is dat als de verkiezingen niet door geweld worden verstoord, ze vrij correct zullen verlopen. Niet perfect, maar vrij correct.

Twee uitersten

Hoe ziet de toekomst van Congo eruit?

Er zijn twee uitersten voor de toekomst van Congo: een optimistisch en een pessimistisch. In het meest optimistische scenario lukt het transitieproces, leggen de partijen en de actoren zich neer bij de uitslag van de verkiezingen en wordt het politiek proces een normaal politiek functionerend systeem. Dan kan men een begin maken met het heropbouwen van de staat. Zonder staat zal er geen ontwikkeling en geen stabiliteit komen. Bovendien moet men het gehele grondgebied opnieuw onder controle krijgen. Dan kan Congo vrij snel, in 5 à 10 jaar, zelf meer en meer middelen genereren voor de eigen ontwikkeling: door fiscaliteit en door een correcte exploitatie van de natuurlijke rijkdommen.

Het pessimistische scenario is even realistisch: als één of meer van die partijen of actoren en met name ex-rebellenbewegingen de uitslag van de verkiezingen niet aanvaarden, kunnen zij opnieuw een burgeroorlog beginnen. De reactie van de internationale gemeenschap zal kort en duidelijk zijn: Congo is *incurable*, onverbeterlijk. We zijn het beu, we hebben jullie een kans gegeven die véél geld heeft gekost en die nog meer geld zal

kosten: verkiezingen, identificatiesets, MONUC,...

Als Congo deze kans mist, is het voor 15 jaar gedaan. Dan zal Congo totaal worden achtergelaten door de internationale gemeenschap en verder in de afgrond zakken. Voorlopig zijn er in Congo nog altijd geen Somalische situaties geweest, wel pré-Somalische situaties. Mochten die er toch nog komen, dan ontstaat er een zwart gat van stateloosheid, ieder voor zich, krijgsheren, plunderingen, met uitzaaiingen over heel de regio. Een donker gat in het midden van Afrika.

*Laten we hopen dat het niet zo ver komt.
(© Tijs Laurens, 19 januari 2006)*