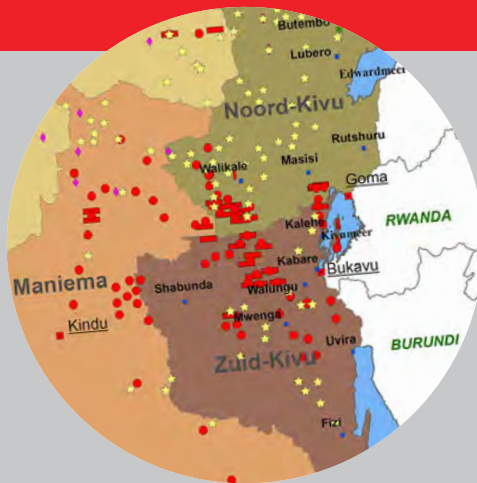


WAT WETEN WE (NIET) OVER HET GEWELD IN OOST-CONGO?



Koen Vlassenroot, Steven Spittaels,
Kris Berwouts en Nadia Nsayi



nummer 76 – april 2013
www.mo.be



nummer 76 – april 2013 – www.mo.be/papers
[Wat weten we (niet) over het geweld in Oost-Congo?]



MO*papers is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op www.mo.be. Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan mopaper@mo.be (onderwerp: alert)

Koen Vlassenroot, hoogleraar aan de UGent en directeur van de Conflict Research Group (UGent)

Steven Spittaels studeerde internationale politiek en Advanced Master of Arts in Conflict and Sustainable Peace aan de KU Leuven. Hij deed terreinervaring op in de Balkan en Centraal-Afrika waar hij actief was als onderzoeker, projectmedewerker en projectevaluator. Bij IPIS startte hij in 2006 het mappingproject op. Van 2010 tot 2012 was hij directeur van IPIS.

Kris Berwouts, licentiaat Afrikaanse Taalkunde en geschiedenis, en werkte 25 jaar voor verschillende NGO's en werkt sinds januari als zelfstandig analist en consultant rond Centraal-Afrika.

Nadia Nsayi studeerde Vergelijkende en Internationale politiek aan de KU Leuven. Sinds 2010 is ze beleidsmedewerker Centraal-Afrika bij de vredesbeweging Pax Christi Vlaanderen en de ontwikkelingsorganisatie Broederlijk Delen.

Redactieraad MO*papers: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Sociale en Culturele Antropologie KULeuven), Lieve De Meyer, Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Brigitte Herremans (Broederlijk Delen), Huib Huyse (HIVA KULeuven), Nadia Molenaers (IOB Antwerpen), Liesbet Vangeel (fos), Ben Vanpeperstraete (Wereldsolidariteit), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO*-papers).

Informatie: mopaper@mo.be of MO*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO* en van de mondiale nieuwssite www.MO.be (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

[inleiding]

Toen de rebellengroep M23 eind 2012 Goma en enkele omliggende steden en gemeenten innam, gingen internationaal alle alarmsignalen af. En toen de leider van M23, Bosco Ntaganda, op 18 maart 2013 de Amerikaanse ambassade in Kigali binnenwandelde om zich over te geven, stond de internationale gemeenschap er perplex bij. Nochtans zijn de instabiliteit, de aanslepende gewelddadige conflicten in de regio en de hoofdrolspelers algemeen bekend. Of toch niet? In deze MO*paper gaan enkele deskundigen in op aspecten van de blijvende onveiligheid in Oost-Congo die meestal onderbelicht blijven. Met deze poging om meer inzicht te verstrekken in de toestand van deze cruciale regio, hopen zij ook bij te dragen tot een beter beleid ten opzichte van die regio.

Koen Vlassenroot belicht de fundamentele oorzaken van het geweld en de strijd om grond en grondstoffen en belicht de regionale en internationale belangen die daarin een rol spelen.

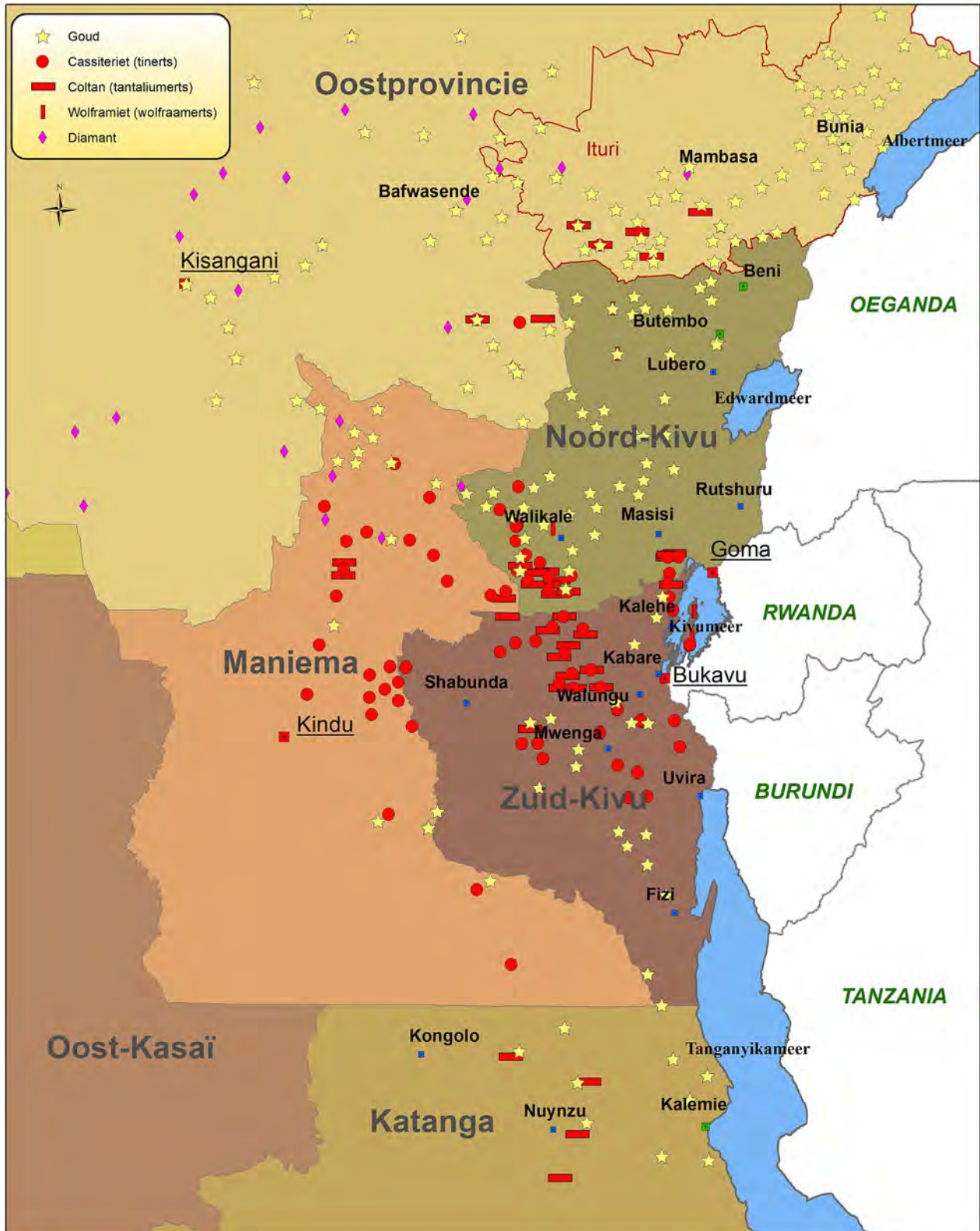
Steven Spittaels richt de blik voorbij de meest zichtbare geweldregio's en ziet haalbare oplossingen – op voorwaarde dat de staat aanwezig is en investeert in ontwikkeling.

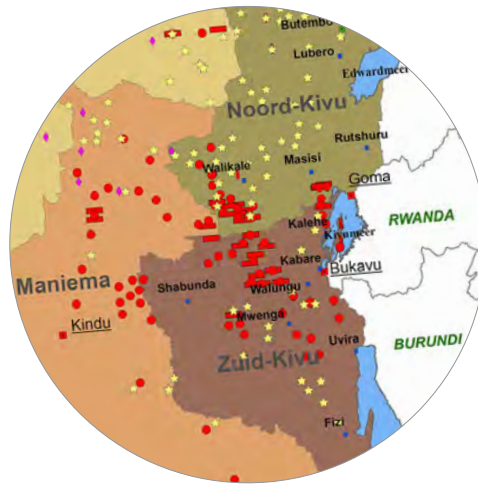
Kris Berwouts betoogt dat de berichtgeving over Oost-Congo te veel verengd wordt tot de M23. Hij overschouwt het hele landschap van gewapende groepen, die allemaal een sterk etnische connotatie hebben, in de context na de verkiezingen.

Nadia Nsayi rondt af met een overzicht van wat volgens haar de voorwaarden zijn om te komen tot vrede in deze conflictregio.



OOST-CONGO - MINERALEN IPIS 2013





HET CONFLICT IN OOST-CONGO VERKLAARD

Koen Vlassenroot

Het langdurige conflict in het oosten van Congo valt niet zomaar eenvoudig te verklaren. Er zijn talloze oorzaken te identificeren en het is vooral door het gelijktijdig optreden van die oorzaken dat dit conflict zo lang blijft voortsluimeren. Wat in 1996 begon als een rebellie tegen de toenmalige Zairese president Mobutu, is vandaag uitgemond in een haast onontwarbaar kluwen van conflictdynamieken, actoren, wisselende allianties en mislukte vredesgesprekken. Op lokaal niveau zijn intussen meer dan vijftig gewapende groepen ontstaan door de strijd voor de toegang tot grond en politieke vertegenwoordiging, de manipulatie van identiteit en de concurrentie om politieke en economische macht. Op nationaal vlak is de strijd om de politieke en economische macht verhevigd door het ontbreken van elke vorm van degelijk bestuur, een nauwelijks functionerend veiligheidsapparaat en een totale verenging van overheidsfuncties tot posities voor persoonlijk gewin. De aanwezigheid van Rwandese, Burundese en Oegandese gewapende groepen is dan weer een reden tot ongerustheid bij Congo's oostelijke buurlanden, die echter ook (direct of indirect) betrokken zijn bij de ontginning van Congo's natuurlijke grondstoffen. En ten slotte is er ook de mislukking van de internationale gemeenschap, die op verschillende manieren heeft proberen ingrijpen in het conflict, maar daarbij zeer weinig succes heeft geboekt. De Congolese oorlog is met andere woorden een verhaal van elkaar beïnvloedende lokale, nationale en regionale dynamieken, met een groot en zeer verscheiden aantal spelers en een internationale gemeenschap die niet bij machte is het conflict om te buigen tot een duurzaam vredesproces.

Falend vredesproces

De meeste recente analyses hebben de neiging om het conflict in Oost-Congo te verengen tot een strijd van de M23-rebellengroep tegen het Congolese bewind. M23 is nochtans verre van de enige gewapende groep die momenteel in Oost-Congo opereert en de richting van het conflict bepaalt. Maar toch zijn de analyses niet geheel onterecht, want de start van de militaire operaties van M23 gaf ook andere groepen in de lente van 2012 een nieuw elan en leidde tot een verdere escalatie van het geweld, met opnieuw catastrofale humanitaire gevolgen.

Paradoxaal genoeg vindt de huidige crisis evenwel haar oorsprong in het falen van het internationaal ondersteunde vredesproces. Dat proces is er na tien jaar nog altijd niet in geslaagd een antwoord te bieden op de verschillende lokale, nationale en regionale uitdagingen en dat heeft voortdurend geleid tot het verscherpen van de bestaande tegenstellingen en tot een groeiend aantal gewapende actoren. In december 2002 werd een 'inclusief vredesakkoord' ondertekend tussen de voornaamste Congolese actoren in de tweede Congolese oorlog (die begon in augustus 1998) en enkele vertegenwoordigers van de politieke oppositie. Enkele maanden later werd de finale tekst aanvaard en ging een politieke transitie van start, die onder meer een overgangsregering instelde. Die regering moest binnen een termijn van maximum drie jaar een nieuw institutioneel kader en een nieuwe grondwet uittekenen, algemene verkiezingen voorbereiden en de veiligheidssector hervormen. Hoewel dit een haast onmogelijke opdracht leek, lukte het toch om in 2006 zowel presidentiële, parlementaire als provinciale verkiezingen te organiseren, mede dankzij massale internationale ondersteuning.

De grote uitdaging bleef evenwel de veiligheidssituatie. Het hervormingsproces van het leger en de politie raakte amper van de grond en de meeste gewapende groepen steunden wel de transitie, maar bleven ook met één voet buiten het vredesproces staan om hun eigen overleven te behouden en lokale politieke en economische belangen te beschermen. De gewapende groepen hadden maar weinig vertrouwen in het heel trage tempo van het militaire integratieproces. Door de pogingen om milities te demobiliseren of te integreren in het nieuwe Congolese leger, ontstond bovendien in talloze gebieden op het platteland een veiligheidsvacuüm en lag de weg open voor andere groepen die de controle wilden overnemen. Het vredesproces had trouwens nauwelijks invloed op de FDLR, een Rwandese groep van Hutu-rebellen die zijn oorsprong kent in de Rwandese genocide. De FDLR vormt sinds 1994 een belangrijk veiligheidsprobleem in grote delen van het oosten van Congo, waar de groep sinds het begin van de Congolese oorlogen steun heeft verleend aan lokale milities.

Proliferatie van gewapende groepen en netwerken

Bovendien was er tijdens het transitieproces nauwelijks enige aandacht voor de basisoorzaken van het conflict: de bestaande spanningen om de toegang tot grond; de strijd tussen en binnen etnische gemeenschappen om de politieke, militaire of economische macht; de concurrentie tussen verschillende netwerken in de grondstoffensector; het gebrek aan degelijk bestuur; het ontbreken van politieke hervormingen zoals een doorgedreven decentralisatieproces en groeiende regionale spanningen. Het uitblijven van een duidelijk antwoord op al die verschillende uitdagingen bood de ideale context voor een verdere proliferatie van gewapende groepen.

De strijd evolueerde stilaan van een conflict tussen gewapende actoren naar een concurrentie tussen verschillende netwerken, die tijdens de oorlog rond deze gewapende groepen waren opgebouwd. Dat bleek ook heel duidelijk in de aanloop naar de eerste verkiezingen. Milities werden meer en meer gemobiliseerd door lokale en nationale actoren met politieke ambities. Andere groepen vreesden door de verkiezingen hun politieke en economische controle te verliezen. Zo leidden de vrees voor het verlies van de politieke en economische machtsbasis en angst voor marginalisatie binnen de Tutsi-gemeenschap in 2006 tot de vorming van het CNDP door Tutsi-officieren binnen de RCD-Goma.

De RCD-Goma-rebellenbeweging had tijdens de tweede oorlog grote delen van het oosten van het land onder controle, maar dreigde door gebrek aan steun van de bevolking na de verkiezingen een groot deel van haar invloed te verliezen. Het CNDP, dat opereerde onder leiding van Laurent Nkunda, groeide snel uit tot de belangrijkste gewapende groep in de Kivu-provincies en slaagde er zonder al te veel tegenstand in om zijn politieke, economische en militaire controle uit te bouwen, mede dankzij steun uit buurland Rwanda. Naast het consolideren van de machtsbasis waren de voornaamste strijdpunten van het CNDP de bescherming van de lokale Tutsi-gemeenschap en het faciliteren van de terugkeer van Tutsi-vluchtelingen die tijdens de Congolese oorlog naar Rwanda waren gevlucht. Pogingen van het Congolese leger om af te rekenen met deze militaire dreiging mondten steevast uit in een militaire afgang en verplichtten de Congolese regering ertoe onderhandelingen aan te knopen. Het CNDP kreeg op verschillende momenten integratie binnen het leger aangeboden, maar die integratie liep op evenveel momenten fout. In 2008 moest een inclusief lokaal vredesproces alle gewapende groepen die actief waren in de Kivu-provincies ervan overtuigen zich te integreren in het Congolese leger of te demobiliseren. Maar dat lokale vredesproces had een averechts effect. Het leverde een extra reden om zich militair te positioneren en het vooruitzicht op een vredesdividend blies zelfs gewapende groepen die amper nog bestonden, nieuw leven in.

Een jaar later ontstond er toch enige hoop op een definitieve doorbraak. Deze keer zorgde de toenadering tussen Congo en Rwanda voor een nieuw akkoord. Er werd afgesproken om gezamenlijk militaire operaties op te zetten tegen de FDLR. Rwanda voerde ook de druk op tegen Laurent Nkunda, die uiteindelijk aan de kant zou worden geschoven en vervangen door Bosco Ntaganda, tegen wie een aanhoudingsbevel van het Internationaal Strafhof liep. Het nieuwe CNDP sloot op 23 maart 2009 een akkoord met Kinshasa en werd opnieuw geïntegreerd in het Congolese leger.

Maar ook die deal bleek te leiden tot een zeer fragiel evenwicht. Hoewel ook andere gewapende groepen hun steun gaven aan een snel integratieproces, leidde de bevoorrechte behandeling van het CNDP snel tot frustratie bij andere groepen en ook binnen het Congolese leger. Het waren vooral officieren van CNDP-afkomst die een cruciale rol speelden in de operaties tegen de FDLR en die commandoposten binnen het leger toebedeeld kregen. Doordat het CNDP ook zijn controlestructuren buiten het leger kon handhaven, kreeg het aanzienlijk meer politieke en economische macht. Die lokale macht versterkte zijn positie tegenover het politieke bewind in Kinshasa, dat alleen maar kon steunen op het CNDP om enige controle over het oosten van het land te behouden. De verschillende operaties tegen de FDLR kenden intussen maar een matig succes, hadden een dramatische humanitaire impact, slaagden er niet in de groep te ontmantelen en zorgden zelfs voor een veiligheidsvacuüm in de meest afgelegen gebieden.

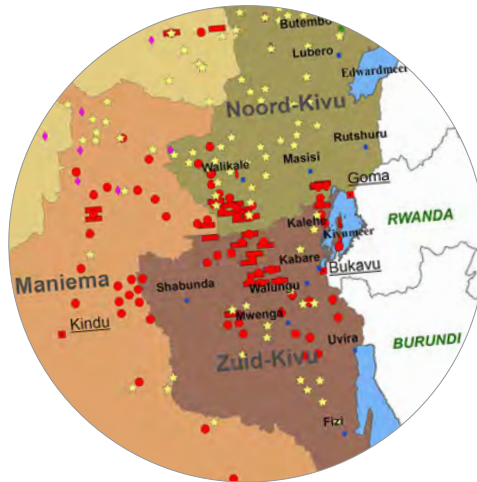
De aanloop naar de verkiezingen van 2011 was de directe oorzaak voor de volgende crisis. Pogingen van het Kabila-regime om de lokale macht van het CNDP in te perken, zorgden voor een nieuwe lokale machtsstrijd die uiteindelijk zou uitmonden in een volgend conflict. Kinshasa ondernam een eerste poging door een verbod uit te vaardigen op de export van natuurlijke rijkdommen uit de Kivu-provincies en Maniema. Hoewel we mogen aannemen dat dit verbod mee moest helpen om de invloed van Kinshasa in de grondstoffensector in het oosten uit te breiden, had het tevens de bedoeling om de inkomstenstromen van het CNDP droog te leggen. Een volgende poging om de macht van het CNDP te beperken, was de hervorming van het leger via een proces van regimentering, dat het leger een nieuwe structuur moest geven en moest zorgen voor een herverdeling van de belangrijkste posities. Tevens werd geprobeerd om troepen afkomstig uit het CNDP buiten de Kivu-provincies te ontplooiën. Die strategie kende weinig succes, maar zou wel leiden tot een definitieve breuk in de verstandhouding tussen het CNDP en het Congolese bewind.

Na de verkiezingen probeerde de herkozen president Kabila de machtsstructuren van het CNDP verder af te breken en CNDP-leider Bosco Ntaganda, die als generaal een leidinggevende functie binnen het Congolese leger had verworven, opzij te schuiven. Dat laatste was bedoeld als toegeving aan de internationale gemeenschap, die daar steeds luider op aandrong. Bovendien moest het ook mee de aandacht helpen afleiden van de verkiezingen, die algemeen als frauduleus werden beschouwd, en helpen om Kabila's populariteit in het oosten, die een flinke deuk had gekregen, op te poetsen. Een aantal ex-CNDP-leden binnen het Congolese leger besloot hierop te deserteren en de wapens op te nemen tegen Kabila. Die nieuwe rebellie, die alweer kon rekenen op uitgebreide steun van het Rwandese regime en dit keer geleid werd door Sultani Makenga, zou uiteindelijk leiden tot een militaire escalatie rond de stad Goma, die in november 2012 kort in handen viel van M23. Zoals de naam doet vermoeden, ijverde die groep voor het respecteren van de afspraken van de akkoorden van 23 maart 2009. Tijdens de onderhandelingen na de val van Goma zou wel blijken dat de ambities van M23 ruimer waren en dat de groep ook streefde naar een nieuwe vorm van politiek bestuur. Een directe uitkomst hebben deze onderhandelingen voorlopig niet opgeleverd, hoewel een herhaling van het integratiescenario het meest voor de hand ligt. Wel maakte M23 zelf komaf met Bosco Ntaganda, die geen andere uitweg meer zag dan zich over te geven aan het Internationaal Strafhof.

Conclusie

Uit dit relaas kunnen we enkele opmerkelijke zaken afleiden over de veranderingen in het conflict in Oost-Congo. In oorsprong kan de oorlog die in 1996 losbrak, worden verklaard als een direct gevolg van het samengaan van een etnische vertaling van lokale spanningen over de toegang tot grond, de directe invloed van de genocide in Rwanda en de burgeroorlog in Burundi enerzijds en het instorten van het politieke bewind van Mobutu anderzijds. Terwijl die basisoorzaken voorlopig nog geen duurzame oplossing hebben gekregen, heeft het conflict een opmerkelijke verandering gekend. Tijdens de intussen meer dan vijftien jaar oorlog (Noord-Kivu kende zelfs al een eerste uitbarsting van geweld in 1993) hebben zich talloze gewapende groepen gevormd die in deze oorzaken hun motivatie zochten. Doorheen het conflict is die motivatie stilaan weggeëbd, ook al is zij vaak wel nog nadrukkelijk aanwezig in hun discours. Gewapende groepen zijn cruciale schakels geworden in lokale maar ook regionale beschermende netwerken, die hen mobiliseren om hun eigen streven naar politieke en economische macht kracht bij te zetten. Dit verklaart de vaak sterke banden tussen politieke actoren en militieiders. Maar door de extreme zwakte van het leger vormen die groepen vaak ook de enige vorm van bescherming, ook al uit die zich op een veelal brutale manier.

Een van de belangrijkste groepen is vandaag Raia Mutomboki (letterlijk ‘de bevolking is kwaad’), die door het falen van het Congolese leger zelf de strijd is aangegaan tegen de FDLR. Met groot succes trouwens, want de FDLR is in grote delen van Zuid-Kivu verjaagd. Maar intussen is Raia Mutomboki een belangrijke lokale machtsfactor geworden en het Congolese leger kan niet anders dan die tolereren. De groep is uitgegroeid tot een beweging die allerhande overheidstaken overneemt, waaronder ook het beslechten van geschillen en het heffen van taksen. Ook de bevolking heeft niet veel andere keuze dan Raia Mutomboki te tolereren. En dit brengt ons uiteindelijk bij de kern van het probleem. Zolang de Congolese staat niet bij machte of bereid is het openbaar leven te organiseren, de bevolking bescherming te bieden, toegang tot een eerlijke rechtspraak te garanderen en een poging te ondernemen om een ontwikkelingsproces op gang te trekken, is er weinig hoop dat het oosten van Congo zal kunnen ontsnappen aan de spiraal van geweld. In deze context kunnen immers allerhande netwerken en lokale en regionale actoren via strategieën die deels gebaseerd zijn op geweld, voordeel halen uit de situatie.



CONFLICT EN STABILISATIE IN DE REST VAN OOST-CONGO

Steven Spittaels

Een snelle stabilisatie van Noord- en in minder mate Zuid-Kivu is vooralsnog veraf. De situatie van gewapend conflict is het gevolg van een veelheid aan geschilpunten tussen evenveel partijen. Nergens anders in Congo zijn bijvoorbeeld de etnische breuklijnen zo scherp als in de relatief dichtbevolkte regio's van Rutshuru en Masisi. Die breuklijnen brengen vaak conflicten over grond en grondstoffen met zich mee. Bovendien zijn enkele van de meest zichtbare conflicten niet Congolees van aard, maar geëxporteerd vanuit de buurlanden. Zo is er bijvoorbeeld de blijvende erfenis van de Rwandese genocide, met de aanwezigheid van de FDLR, maar er zijn ook Oegandese en Burundese rebellen die opereren vanop Congolees grondgebied. Diezelfde buurlanden, Rwanda op kop, hebben ook strategische belangen in de regio en denken er niet voor terug om in Congo tussen te komen om die belangen te beschermen. Het resultaat van dat alles is een kluwen van belangen en van geschillen tussen lokale groepen, de machthebbers in Kinshasa en enkele buurlanden. Die complexiteit maakt een oplossing niet onmogelijk, maar vereist wel een grondige, langdurige en internationaal gecoördineerde aanpak.

Het oosten van Congo is evenwel veel groter dan de twee kleine Kivu-provincies. In de Province Orientale en Katanga en Maniema vinden we ook een aantal brandhaarden van conflict. Sommige zijn actief, andere eerder sluimerend. Die conflicten zijn over het algemeen niet erg complex. Mits een doortastend nationaal beleid lijkt een snelle oplossing mogelijk. Dat kan de huidige crisis herleiden tot een vrij beperkt gebied en kan ook de mogelijkheid bieden om meer tijd en middelen te investeren in een oplossing voor de Kivu-provincies.

Georganiseerde misdaad in Bafwasende en Mambasa

Zo kunnen we bijvoorbeeld lessen trekken uit de aanslepende situatie van onveiligheid in de uitgestrekte *territoires* Bafwasende en Mambasa, in het zuidoosten van Province Orientale en grenzend aan Noord Kivu. In Bafwasende opereert de gewapende Mai-Mai-groep van Luc Yabili. De oorsprong van de verschillende Mai-Mai-groepen in Bafwasende gaat terug tot de Simba-rebellie van 1964. Yabili beschikt over een erg beperkt aantal manschappen. De VN schat hun aantal op minder dan honderd strijders, sommigen zonder vuurwapens. Bovendien heeft Yabili in 2012 enkele keren geprobeerd om zich over te geven. Het Congolese regeringsleger (FARDC), in hoofde van de lokale bevelhebber Generaal Jean-Claude Kifwa, heeft echter geen gevolg gegeven aan die demarches. Integendeel: sinds mei 2008 heeft het leger Bafwasende ononderbroken tot operationele zone verklaard en er de hele tijd minstens twee bataljons – het equivalent van 1600 soldaten – ontplooid. Lokale politici beweren dat er de laatste twee jaar geen enkele confrontatie tussen de Mai-Mai en de FARDC is geweest, terwijl het geweld tegen de bevolking voortgaat. Deskundigen van de VN verklaren die blokkage door het voordeel dat hoge FARDC-militairen hebben bij deze situatie. Bafwasende herbergt aanzienlijke natuurlijke rijkdommen zoals ivoor, tropisch hout en groot wild, maar ook mineralen als goud en diamant. De FARDC is vaak rechtstreeks betrokken bij de illegale handel in die rijkdommen: de militairen organiseren de ontginning en de verkoop.

Hetzelfde criminele netwerk ondersteunt ook de activiteiten van een andere gewapende groep in het aangrenzende ‘territoire’ Mambasa. De beruchte Mai-Mai Morgan-groep heeft er in 2012 een aantal keer lelijk huisgehouden. Het meest opvallend was hun aanval op Epulu, de basis van de parkwachters van het Okapireservaat. Epulu was tot dan toe een van de weinige plekken die tijdens de Congo-oorlogen nog nooit was aangevallen of geplunderd. Voormalige strijders van Morgan hebben verklaard dat ze wapens en uitrusting hebben ontvangen van FARDC-militairen aan wie ze ivoor verkochten.

De georganiseerde misdaad die hier bedreven wordt door enkele FARDC-officieren, is waarschijnlijk het belangrijkste obstakel om de conflicten in Mambasa en Bafwasende te beëindigen. Een krachtige interventie vanuit Kinshasa kan paal en perk stellen aan de praktijken van die vredesbedervers en zo het pad effenen voor een onderhandelde oplossing. Een dergelijke interventie leek in de maak toen de Congolese regering op 23 november 2012 besliste de toenmalige stafchef van de landmacht, Gabriel Amisi, te schorsen in verband met deze zaak. Van de aangekondigde onderzoeken naar andere betrokkenen lijkt voorlopig echter nog niets in huis te komen.

Verwaarlozing van de periferie in Ituri

Een andere operationele zone voor de FARDC in de Province Orientale is het Ituri-district met commandocentrum in Bunia. Na een extreem gewelddadige periode van etnisch geweld tussen 1999 en 2003 gaat Ituri al vele jaren gebukt onder een sluimerend conflict. Van de toenmalige militias blijft alleen een kleine groep van een paar honderd strijders van het FRPI (*Front de Résistance Patriotique de l’Ituri*) actief. In februari 2012 kondigde FRPI-leider Cobra Matata aan dat hij onder bepaalde voorwaarden bereid was om met zijn troepen op te gaan in de FARDC. Matata eiste vooral bepaalde garanties en voordelen voor zichzelf en zijn medestanders. Meer dan een jaar later zijn de onderhandelingen nog altijd niet afgerond en klaagt de plaatselijke bevolking over de onveiligheid die het FRPI veroorzaakt.

Nog in 2012 heeft M23 herhaaldelijk geprobeerd om de (ex-)milities uit Ituri, inclusief het FRPI, voor zijn zaak te winnen. Als gevolg van die pogingen ontstond een periode van verhoogde instabiliteit met enkele opmerkelijke deserties uit de FARDC en de oprichting van enkele nieuwe gewapende groepen en allianties. M23 is er echter nooit in geslaagd een nieuwe opstand in Ituri op de been te brengen en de nieuwe groepen zijn een stille dood gestorven.

Nochtans heerst er in Ituri ontevredenheid over het huidige bewind en daardoor bestaat er een zekere voedingsbodem voor verdere militievorming en rebellie. Net als in andere regio's in Congo heerst in Ituri een gevoel van verwaarlozing en zelfs verraad door Kinshasa. In Ituri is dat gevoel bijzonder opvallend. Dat komt door een aantal factoren. Ten eerste heerst er een duidelijke verontwaardiging dat – met uitzondering van Jean-Pierre Bemba – alleen hun voormalige militieiders voor het Internationaal Strafhof in Den Haag (ICC) moeten verschijnen. Het was zeker niet bevorderlijk dat in juli 2012 Thomas Lubanga, een etnische Hema uit Ituri, meteen als eerste beschuldigde ooit door het ICC werd veroordeeld. De mensen van Ituri houden de Congolese regering hiervoor mee verantwoordelijk, want zij heeft de verdachten uitgeleverd aan het ICC. Ten tweede menen de ex-miliciens, vooral leden van de Lendu-etnie, dat ze ondervertegenwoordigd zijn in de hogere echelons van de FARDC, ondanks hun historische steun aan Joseph Kabila. En ten derde is de Congolese staat nauwelijks aanwezig in Ituri. De overheidsinvesteringen zijn minimaal, ook al zijn er in het district enorme rijkdommen. In Ituri hebben de *Cinq Chantiers* van President Kabila zelfs niet voor een symbolische verandering gezorgd. De toevoer van elektriciteit en water is nog even problematisch als in 2006. Een poging om nog net voor de verkiezingen van 2011 de hoofdstraat in Bunia opnieuw aan te leggen, heeft de weg veeleer vernield dan verbeterd. De laatste keer dat President Kabila Ituri bezocht, was in september 2010. Dat staat uiteraard in schril contrast met de vaststelling dat Ituri beschikt over aanzienlijke voorraden goud en tropisch hout, maar vooral olie.

Een ernstige poging vanuit Kinshasa om het lokale potentieel te gebruiken voor de ontwikkeling van de regio zou een groot deel van de ontevredenheid kunnen wegnemen. Indien dat niet gebeurt, loopt Ituri en bij uitbreiding heel Congo het risico af te glijden naar een permanente militaire betwisting van het centrale gezag door de periferie: een situatie die vergelijkbaar is met de toestand in Soedan en de Centraal-Afrikaanse Republiek.

Nood aan middelen voor lokaal bestuur in Katanga

Het rommelt ook al een tijdje in de provincie Katanga, die samen met Maniema nochtans een van de twee zogenaamde 'presidentiële provincies' is. De onrust in Katanga wordt veroorzaakt door een vreemdsoortige coalitie tussen de erfgenamen van de Katangese *Gendarmes* van Moïse Tshombe en de restanten van een aantal Mai-Mai-milities. Tussen 2007 en 2010, bijna de hele eerste ambtstermijn van President Kabila, was de koperprovincie nochtans vrij van gewapend conflict. Maar in februari 2011 veroverde een commando van Katangese separatisten voor enkele uren de controle over de luchthaven van Lubumbashi. Die aanval werd gevolgd door een reeks symbolische operaties die uitmondde in de bevrijding van de beruchte Mai-Mai-chef Gédéon uit de gevangenis van Kasapa (Lubumbashi). In de loop van 2012 werd duidelijk dat de Mai-Mai-groepen in Centraal Katanga opnieuw gemobiliseerd werden onder leiding van onder andere de separatisten en Gédéon. Sindsdien heeft de coalitie de controle verworven over grote delen van het onherbergzame centrum van de provincie. Het

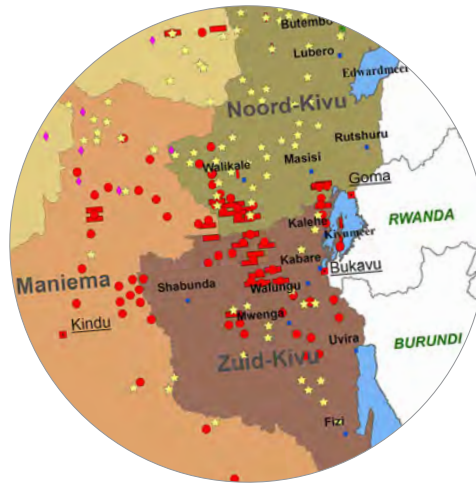
conflict bleef grotendeels buiten de media, tot in maart 2013 plotseling 250 strijders en sympathisanten, sommigen met vuurwapens, in het centrum van Lubumbashi de Katangese vlag hesen vóór ze door de ordetroepen naar de plaatselijke basis van MONUSCO (de VN-blauwhelmen in Congo) werden gedreven. Het incident kostte het leven aan minstens 23 personen.

Kinshasa heeft intussen een onderzoek aangekondigd naar de medeplichtigen van het bovenstaande incident. Het is namelijk verwonderlijk dat deze vrij grote groep zonder problemen tot in het centrum van de grootstad kon komen. Ook bij de bevrijding van Gédéon konden de aanvallers touwens opvallend gemakkelijk tot hun doelwit doordringen. De rebellencoalitie geniet zonder twijfel steun op hoog politiek niveau. Die steun is cruciaal voor het succes van hun acties. We moeten echter ook beseffen dat de onafhankelijkheidsgedachte op sympathie kan rekenen bij brede lagen van de bevolking. Veel Katangezen stellen zich vragen over de bijdrage die ze leveren aan de Congolese staatskas en wat ze daarvoor in ruil krijgen.

De sleutel hiervoor ligt bij de zogenaamde ‘decentralisatie’, een heikel punt dat is vastgelegd in de grondwet van februari 2006. De twee belangrijkste aspecten van die staatshervorming zijn de opdeling van Congo in 26 provincies en een gedeeltelijke fiscale autonomie voor die lagere bestuursseenheden. De opdeling in nieuwe provincies kan op zich ook weer leiden tot conflict en moet daarom voorzichtig worden aangepakt. Maar er zullen in die regio’s daarentegen weinig tegenstanders zijn van de fiscale autonomie. Die betekent concreet dat 40% van de belastingen die de provincies innen, rechtstreeks in de eigen middelen terechtkomt. Een grotere controle over de eigen inkomsten zou in Katanga alvast een deel van de voedingsbodem wegnemen waarin het separatisme op dit moment gedijt.

Terug naar de Kivu-provincies

De hierboven beschreven problemen zijn ook allemaal in mindere of meerdere mate aanwezig in de Kivu-provincies. Het zijn zaken die men vanuit Kinshasa zonder uitstel kan trachten aan te pakken, zonder steun van de internationale gemeenschap en buiten de invloedssfeer van de buurlanden. De namen van de meest corrupte officieren – Kolonel Bindu om er één te noemen – zijn bekend, de prioriteiten voor lokale investeringen ook. De aanpak van die problemen, zowel buiten als binnen Kivu, kan de juiste randvoorwaarden scheppen om te komen tot een duurzame oplossing voor het ingewikkelde kluwen van conflicten en belangen in Rutshuru en Masisi. Dat zal op zijn minst leiden tot een belangrijke beperking van het geweld in de rest van het oosten van Congo.



KIVU: EEN LAPPENDEKEN VAN GEWAPENDE GROEPEN

Kris Berwouts

Op 28 november 2011 werd de Congolese president Kabila herkozen in verkiezingen die iedereen als controversieel beschouwde. Zijn belangrijkste internationale partners verwachtten de volgende maanden een teken van goede wil en democratische openheid. Een eerste optie bestond erin de oppositie te betrekken bij het beleid, maar dat was om verschillende redenen niet haalbaar. De tweede optie was de gezochte oorlogsmisdadiger Bosco Ntaganda uit zijn functies te ontzetten en uit te leveren aan het Internationaal Strafhof. Hij had in januari 2009 Laurent Nkunda vervangen aan het hoofd van het CNDP en was door de integratie van die rebellengroep in het 'reguliere' leger een van de sleutelfiguren binnen dat leger geworden. Maar in maart 2012 zag het er naar uit dat Ntaganda dus gearresteerd zou worden. Hij anticipeerde daarop door zich met getrouwen terug te trekken in de heuvels van Noord-Kivu. Andere ontevreden officieren voegden zich daar bij hem en in april groeide die beweging uit tot M23, de jongste tak aan de RCD-CNDP-boom, de elkaar opvolgende generaties van door Congolese Tutsi geleide rebellengroepen in het oosten van Congo.

Het jaar van M23

Net als zijn voorgangers kon ook M23 rekenen op actieve steun uit Rwanda. De rebellie leidde tussen mei en oktober een redelijk sluimerend bestaan met een paar honderd soldaten op een vrij kleine oppervlakte, maar toen M23 op 20 november 2012 met stevige militaire steun uit Rwanda Goma veroverde, leek het plotseling alsof het conflict niet alleen Congo maar de hele regio in een open oorlog zou kunnen meesleuren.

Er werden grote diplomatieke middelen ingezet en onder impuls van algemeen secretaris Ban Ki-moon van de Verenigde Naties kwam in februari 2012 een kaderakkoord tot stand, waarin niet alleen de buurlanden maar ook de zuidelijk Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap SADC en de Afrikaanse Unie een actieve rol kregen. De kernelementen van het akkoord waren het aanstellen van een VN-Gezant voor de Grote Meren (Mary Robinson, voormalige presidente van Ierland) en een versterking van MONUSCO, de VN-blauwhelmen voor Congo, met een robuust mandaat. Die troepen zullen geleverd worden door de landen van zuidelijk Afrika.

In de twaalf maanden dat de M23-crisis nu al aansleept, is de regio opnieuw aan de rand van een open oorlog gekomen. Het ziet er naar uit dat het toch mogelijk is geweest om het ergste te vermijden. Maar de Congolese staat, die toch al was verzwakt na de omstreden verkiezingen van november 2011, komt er in elk geval belabberd uit. De wereldpers heeft het jaar van M23 met tussenpozen intensief gevolgd. Helaas werd de berichtgeving over Congo te vaak verengd tot Kivu, werd de problematiek van Kivu beperkt tot M23 en werd de discussie over M23 vaak exclusief toegespitst op de Rwandese steun aan die beweging. Dit stuk wil de gebeurtenissen van het laatste jaar in het perspectief plaatsen van de gewapende groepen in het oosten van Congo, in een poging om zicht te krijgen op het hele landschap van de verschillende militieën en hun etnische connotatie, in de context na de verkiezingen.

Een gelaagd conflict

Het oosten van Congo is het terrein van minstens drie conflicten die natuurlijk sterk met elkaar verweven zijn, maar niet tot een en hetzelfde kunnen worden herleid. Ten eerste is er de strijd om de controle over de staat in een land dat enkele dagen na zijn onafhankelijkheid zijn eerste implosie kende en dat een belangrijke pion werd op het schaakbord van de Koude Oorlog. Een land waar corruptie en slecht bestuur uiteindelijk zulke proporties hebben aangenomen dat we er het woord kleptocratie voor moesten uitvinden en waar het bewind van Mobutu de staat heeft leeggezogen tot die halweg de jaren 1990 helemaal verkrumelde.

Een tweede conflictlaag komt voort uit het doorstromen van het Rwandese conflict naar Congolees grondgebied. De vlucht van twee miljoen Hutu's naar het toenmalige Zaïre aan het eind van de genocide heeft Kivu grondig ontregeld en lag aan de basis van de actieve rol die Rwanda speelde bij de val van het Mobutu-regime. Sindsdien is de gewapende oppositie tegen Kigali (de FDLR) aanwezig in Congo en steunt Rwanda de verschillende generaties van door Congolese Tutsi geleide rebellen in Kivu.

Ten derde is er de wedloop om de natuurlijke rijkdommen van Congo, die al decennialang buiten de staat om worden ontgonnen. De plundering van de Congolese grondstoffen is al heel lang bezig. Onder Mobutu gebeurde dat via de parallelle circuits van de *Président-Fondateur*. De oorlogen van de jaren 1990 waren niet het begin van de plundering van Congo, maar voor het oosten van het land veranderde toen wel de richting, met Kigali en Kampala als belangrijkste tussenhaltes naar de wereldmarkt.

Die drie conflictlagen vallen in Kivu samen met een lokale situatie die op zich al complex is door de problematische relatie tussen etnische groepen en een demografische druk – twee factoren die het conflictpotentieel van een prangend tekort aan grond drastisch verhogen. Dat geheel vormt de achtergrond waartegen we het probleem van de gewapende groepen in het oosten van Congo moeten situeren.

De nasleep van de Eerste Afrikaanse Wereldoorlog

Al die spanningsvelden kristalliseerden zich in wat men de Eerste Afrikaanse Wereldoorlog is gaan noemen, een open oorlog die duurde van 1998 tot 2002. Daarbij onttrokken rebellengroepen een groot deel van Congo aan de controle van de regering en hadden verschillende Afrikaanse landen troepen op Congolese bodem. Het militaire landschap in het oosten van Congo versplinterde: de belangrijkste rebellie kende haar eigen splitsing, drie buurlanden (Rwanda, Burundi en Oeganda) hadden niet alleen hun eigen troepen in Congo maar ook nog één of meer gewapende oppositiegroepen die werkten vanop Congolese bodem, binnen het rebellengebied ontstonden allerlei vormen van gewapend verzet, al dan niet gesteund door Kinshasa.

Uiteindelijk vormden een intercongolose Dialoog (2001) en het terugtrekken van de buitenlandse troepen (2002) de belangrijkste bouwstenen van een vredesakkoord dat een transitie mogelijk maakte (2003 – 2006). De overgangsregering organiseerde in 2006 verkiezingen, die werden gewonnen door zittend president Kabila, die dus begon aan een eerste mandaat als president van de Derde Republiek. In 2011 werd hij herkozen in de omstandigheden die we kennen. Intussen evolueerde de situatie in het oosten van Congo van open oorlog naar een conflict van lage intensiteit, maar nooit kwam het tot duurzame stabiliteit, laat staan vrede.

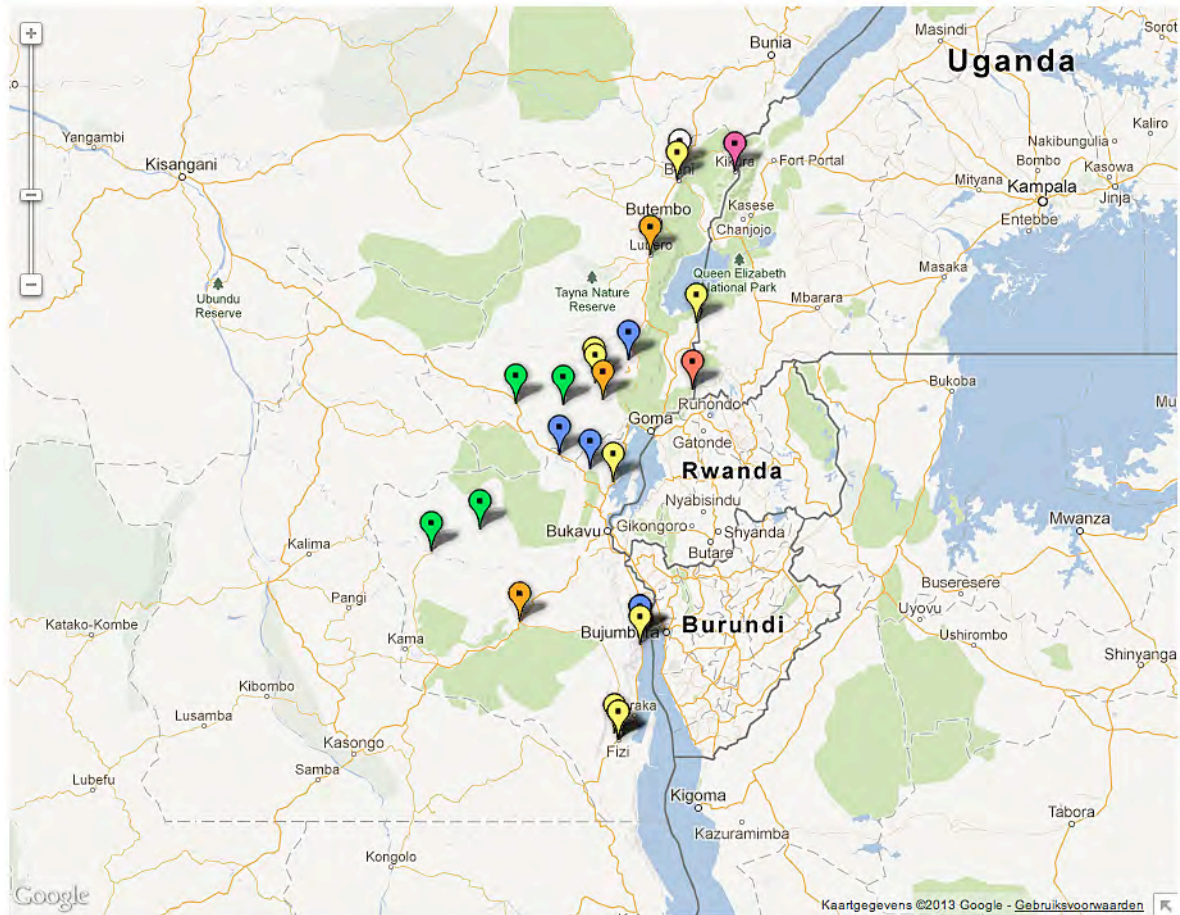
Dat komt onder andere doordat de overgangsregering noch de instellingen van de Derde Republiek nadien erin geslaagd zijn de lappendeken van gewapende groepen en voormalig strijdende partijen onder te brengen in een eengemaakt, gedisciplineerd en goed werkend leger. Daar zijn verschillende redenen voor. Eerst en vooral vertoonden de betrokken gewapende groepen een manifest gebrek aan politieke wil om de greep op hun strijdkrachten helemaal los te laten. Sommige groepen hielden een aantal militieleden achter de hand en hielden voor het deel van hun troepen dat ze wel integreerden vaak parallelle commandolijnen in stand. Ten tweede was er gebrek aan logistiek en infrastructuur. Om miliciens samen te brengen in één leger, zijn er plaatsen nodig waar ze verzameld en gevormd worden – kazernes – en ook middelen om ze te vervoeren naar andere regio's. Die kazernes en vervoermiddelen zijn er niet of amper.

Een belangrijke hinderpaal bij de eenmaking van het leger is dat het leger in zijn huidige vorm, met alle mogelijke schemerzones en mazen in het net, de legerleiding de kans biedt om zich zwaar te verrijken door zich de middelen voor wapens, rantsoen, soldij, militaire operaties, enzovoort toe te eigenen. Sommige waarnemers stellen niet alleen een groot gebrek aan engagement vast bij het bewind, maar zien zelfs een actieve boycot. Een goed georganiseerd leger zou immers wel eens kunnen uitgroeien tot een autonome machtsbasis, die het regime vroeg of laat in vraag zou kunnen stellen. En natuurlijk speelt ook het gebrek aan impact van de internationale gemeenschap een rol in dit dossier. Verschillende landen en multilaterale instellingen hebben zwaar geïnvesteerd in de eenmaking, maar onder meer door gebrek aan een gedragen visie en coördinatie zijn er enkel teleurstellende resultaten geweest.

Versplinterd militair landschap

Het probleem van de gewapende groepen is dus blijven bestaan. Al betekent dit niet dat het landschap stabiel is gebleven. Integendeel, het is constant veranderd door nieuwe pogingen om groepen te integreren, door de splitsing van bepaalde milities, door het ontstaan van nieuwe coalities die al dan niet een lang leven beschoren waren. Soms leidde een integratie tot massale desertie van soldaten die niet konden begrijpen

dat de mensen tegen wie ze jaren hadden gestreden plotseling hun militaire overste werden. Ook de gewapende oppositie uit de buurlanden bleef aanwezig op het terrein, in sommige gevallen met tussenpozen. Onlangs publiceerde *Jeune Afrique* hierover een interessante [overzichtskaart](#). Alle groepen bezondigen zich in mindere of meerdere mate aan plundering van grondstoffen en beroving van de bevolking en voor sommige groepen is banditisme de enige reden van bestaan.



Volgens MONUSCO zijn er op dit ogenblik meer dan dertig gewapende groepen in het oosten van Congo. Het grootste deel daarvan telt hooguit een paar honderd strijders of minder. De meeste gewapende groepen hebben een duidelijk etnisch profiel: ze zijn ontstaan binnen één bepaalde etnische gemeenschap als instrument om die gemeenschap te verdedigen in een gewelddadige context waarin individuen en gemeenschappen voor hun bescherming niet kunnen rekenen op de staat omwille van de straffeloosheid en een totaal gemilitariseerde economie. Door de organische band tussen etnische gemeenschap en gewapende groep is het aantal militieleden onmogelijk te schatten. Als de gemeenschap voelt dat ze onder druk komt te staan, sluiten de rekruten wel vanzelf weer aan.

En dat deden ze dus ook in de periode voor de verkiezingen van 2011. Verkiezingen zijn in Afrika vaak een moment van onzekerheid en potentieel geweld – en dat geldt zeker in het oosten van Congo, waar de bladzijde van het conflict nooit echt is omgeslagen. Op dat moment zag je daar een militair landschap dat zich mobiliseerde, maar niet in beweging kwam. De mobilisatie gold als een soort beschermingsreflex.

Tegelijk wachtte iedereen af wat er uit de (stem)bus zou komen, in het besef dat de verkiezingen de kaarten grondig zouden herverdelen. De mobilisatie gold dus ook als plan B voor tegenvallende resultaten. Erg belangrijk was de schemerzone tussen politiek en gewapende groepen, waarbij kandidaten op nationaal en provinciaal niveau zich graag positioneren in het militaire landschap om wat ruggengraat te geven aan hun kandidatuur en hun naam bij te schrijven op de lijst van politici die ertoe doen omdat ze enige *capacité de nuisance* hebben. In dat geval dient de mobilisatie als gespierde ondersteuning van politici die weten dat hun boodschap flinterdun is. Het gebeurt wel vaker in Afrika dat geweld dat verband houdt met verkiezingen pas na de verkiezingen uitbreekt. Het was helemaal niet uitgesloten dat dit ook nu zou gebeuren.

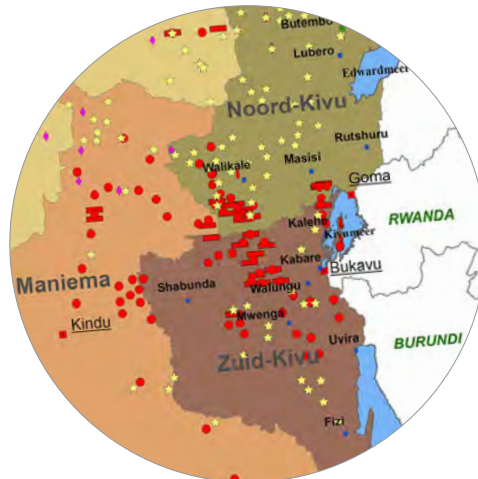
Meer dan M23

En het gebeurde dus inderdaad. We stelden in de inleiding dat het desavoueren van Bosco Ntaganda aan de basis lag van de beweging die nadien uitgroeide tot M23, maar het is een vergissing om die hele periode enkel te zien als de zoveelste confrontatie tussen de regering en een door Tutsi geleide rebellen groep. Een groot deel van het militaire landschap kwam in beweging en dat woog zwaar op de verhouding tussen etnische groepen. De moordpartijen met de meeste slachtoffers vonden vermoedelijk plaats tussen Nyatura (militie van de Congolese Hutu) en Raia Mutomboki (of althans het door Tembo geleide deel ervan). In de marge van de inname van Goma door M23 viel de FDLR (Rwandese Hutu waarvan een deel van de leiders mee verantwoordelijk was voor de genocide) voor het eerst sinds jaren doelwitten in Rwanda aan.

Binnen dat landschap probeerden zowel M23 als de regering allianties te vormen. Begin 2013 probeerde Kinshasa bijvoorbeeld een brede alliantie van vijf gewapende groepen te smeden rond Janvier Buingo Karairi, de bevelhebber van de Hunde-militie APCLS. In de Ruzizi-vlakte liepen de spanningen hoog op tussen de Barundi (een Congolese etnische groep met roots aan de andere kant van de grens) en Bafulero. En dat lijstje kunnen we nog wel even blijven aanvullen. Alleen al het parcours van Raia Mutomboki is fascinerend: de groep leidde jaren een sluimerend bestaan in Shabunda en werd dan op korte tijd groot en krachtig, onder meer omdat de gedecentraliseerde bottom-upstructuur hem dynamisch en flexibel maakte. Maar toen de groep hoopte aan efficiëntie te winnen door zich wat meer te structureren, liep hij tegen zijn eigen grenzen aan: het gebrek aan structuur verdoezelde ook het gebrek aan cohesie en de zoektocht naar structuur legde dus de verdeeldheid bloot.

Een oplossing van de oude school

Het is niet onwaarschijnlijk dat we afstevenen op het einde van de M23-crisis door M23 opnieuw te integreren in het leger. Dat wordt dan een *old school*-oplossing, waarbij wat ademruimte wordt gekocht met graden en geld. Maar de problemen liggen natuurlijk veel dieper: Congo worstelt nog altijd met zijn legitimiteit, die slechts gedeeltelijk is hersteld in de verkiezingen van 2006 en na 28 november 2011 opnieuw in vrije val is gekomen. Het land worstelt met een veiligheidsprobleem dat zal blijven bestaan zolang de buurlanden hun inmenging en *proxy wars* niet stoppen en zolang het niet lukt een geloofwaardig leger neer te zetten waardoor de burger zich beschermd voelt. Zo'n leger zal er niet komen zolang *bad governance* de toon aangeeft. En ook de grondproblematiek moet worden aangepakt, want die ondermijnt het vreedzame samenleven van gemeenschappen. Het valt dus af te wachten in welke mate een nakend *old school*-akkoord een eerste stap zal zijn naar duurzame stabiliteit.



OPBOUW VAN VREDE IN OOST-CONGO

Nadia Nsayi

In december 2002 mondde de intercongolose dialoog uit in de ondertekening van het Globaal en Inclusief akkoord van Sun City (Zuid-Afrika). De ondertekenaars waren de Congolese regering van president Joseph Kabila, de gewapende en de niet-gewapende oppositie en het maatschappelijk middenveld. Het vredesakkoord legde de basis voor de politieke transitie (2003-2006). De zogenaamde ‘1 + 4 formule’ met een president en vier vicepresidenten was het symbool voor de inclusieve machtsdeling in die periode.

Het Akkoord van Sun City beoogde vijf doelstellingen voor de transitie:

- de eenmaking, pacificatie en wederopbouw van het land en het herstel van de territoriale integriteit en de staatsautoriteit over het hele grondgebied;
- nationale verzoening;
- de vorming van een nationaal, gestructureerd en geïntegreerd leger;
- de organisatie van vrije en transparante verkiezingen op alle niveaus om een democratisch bewind in te stellen;
- het opzetten van structuren die moeten uitmonden in een nieuwe politieke orde.

Die doelstellingen moesten voorwaarden creëren om Congo te pacificeren en te stabiliseren. Maar in welke mate zijn ze ook bereikt? Het Akkoord van Sun City maakte officieel een einde aan de Tweede oorlog (1998-2002), maar herstelde niet de territoriale integriteit en de staatsautoriteit over het hele Congolese grondgebied. Lokale en buitenlandse gewapende groepen bleven actief in het oosten van Congo.

De internationale gemeenschap investeerde massaal in de organisatie van de ‘historische’ nationale en provinciale verkiezingen van 2006. Maar het democratisch effect van de stembusgang bleek achteraf gezien beperkt. De verkiezingen mondden niet uit in een echte nieuwe politieke orde en de geplande lokale verkiezingen werden uitgesteld. De internationale partners beschouwden de verkiezingen wel als een succesverhaal, maar dat geldt niet voor de vorming van een nationaal gestructureerd leger, een proces dat nog altijd loopt.

Op het einde van de transitie waren de bovenvermelde doelstellingen slechts gedeeltelijk bereikt. Zelfs na het begin van de Derde Republiek, eind 2006, bleef Oost-Congo het slagveld van gewapende conflicten. Periodes van relatieve stabiliteit werden ernstig verstoord door escalaties van de veiligheids- en de humanitaire crisis, zoals het recente conflict rond de rebellenbeweging *Mouvement du 23 mars* (M23).

Ondanks de jarenlange aanwezigheid van duizenden blauwhelmen van de VN-vredesmissie MONUSCO slaagt de Congolese staat, en in het bijzonder de veiligheidssector (leger, politie, gerecht), er niet in de rebellenbewegingen in Oost-Congo te overmeesteren en te ontwapenen, de burgerbevolking te beschermen en het klimaat van straffeloosheid te bestrijden.

Het Akkoord van Sun City en de daaropvolgende vredesakkoorden en het Congolese en het internationale programma voor stabilisatie en wederopbouw (STAREC en ISSSS) hebben geen einde gemaakt aan het gewapend conflict in Oost-Congo. STAREC staat voor *Plan de Stabilisation et de Reconstruction de l’Est du Congo*. De Congolese regering lanceerde dit nationale programma in 2009 voor de door oorlog geteisterde gebieden in het oosten van Congo (Noord- en Zuid-Kivu, de Ituristreek, Noord-Katanga). Het plan bevat een veiligheidsluik, een humanitair-sociaal luik en een economisch luik. De uitvoering zou 1,2 miljard dollar kosten¹. ISSS staat voor *International Security and Stabilisation Support Strategy*, het internationaal programma ter ondersteuning van STAREC, gefinancierd door internationale donoren. De uitvoering van ISSS ging van start na de ondertekening van het vredesakkoord tussen de Congolese regering en het CNDP in maart 2009. In 2011 lanceerde MONUSCO een strategisch proces dat uitmondde in een herziening van het plan.

De crisis rond M23 biedt een kans om het vredesproces op een andere manier te benaderen, rekening houdend met de fouten uit het verleden. De doelstellingen van het Akkoord van Sun City zijn nog altijd relevant. Ze moeten enkel worden geactualiseerd binnen een grondige evaluatie van het algemeen vredesproces.

Het jarenlange conflict in Oost-Congo is een gedeelde verantwoordelijkheid op Congolees, regionaal en internationaal niveau. Om te komen tot vrede in het oosten van het land is een ander beleid op die drie niveaus nodig. Ten eerste heeft Congo de verantwoordelijkheid om zijn zwakke staatsinstellingen en politiek leiderschap te versterken om het conflict daadkrachtig aan te pakken. Ten tweede moeten de buurlanden hun externe bemoeienissen in Congo stopzetten en intern democratische ruimte creëren voor hun tegenstanders. En tot slot moeten de internationale donoren een kritisch gecoördineerd partnerschap aangaan met de Afrikaanse autoriteiten in de regio.

¹ http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=269

De uitvoering van het Congolees pacificatie- en stabilisatiebeleid

De Congolese leiders staan voor de grote uitdaging om een hernieuwde visie en strategie uit te werken voor om Oost-Congo te pacificeren en te stabiliseren. Dat gebeurt best door een inclusieve, globale en nationale benadering.

Waarom een inclusieve benadering? Het vredesproces mag niet meer uitsluitend in handen liggen van de verzwakte president Kabila en zijn entourage. Naast de staatsinstellingen zoals de regering en het parlement moeten ook vertegenwoordigers van de belangrijkste politieke partijen uit meerderheid en oppositie, vooraanstaande middenveldorganisaties en lokale gemeenschappen actief kunnen bijdragen aan de uitbouw en de uitvoering van een hernieuwd pacificatie- en stabilisatiebeleid. De president en zijn regering moeten afstappen van de trend om rebellen, waaronder oorlogsmisdadigers, als bevoorrechte gesprekspartners te behandelen.

Waarom een globale benadering? De oorzaken van de oorlogen zijn niet uitsluitend van militaire of veiligheidsaard, maar ook van politieke en sociaaleconomische aard. Een hernieuwd pacificatie- en stabilisatiebeleid mag niet meer de voorkeur geven aan militaire opties, zoals de re-integratie van rebellen in het nationale leger en de jacht op gewapende groepen. Die opties hebben zware humanitaire gevolgen voor de burgers en zorgen in het beste geval slechts gedurende een korte tijd voor stabiliteit. De militaire en veiligheidsvraagstukken (de zwakke veiligheidssector, gewapende groepen, de wapenhandel, enzovoort) moeten samen behandeld worden met de politieke problemen (zwakke en illegitieme instellingen, corruptie) en de sociaaleconomische vraagstukken (marginalisering van bepaalde groepen, armoede, de controle op natuurlijke rijkdommen). Alleen op die manier kan er ook op lange termijn vrede komen.

Om te komen tot vrede, zijn er op veiligheidsvlak twee prioriteiten. Ten eerste is er de hervorming van de veiligheidssector (leger, politie, justitie). Er zijn belangrijke wetten gestemd in het parlement. Het komt er nu op aan die in de praktijk uit te voeren binnen het kader van een nationale politieke visie op de hervorming van de veiligheidssector. Een tweede prioriteit is de ontwapening en de demobilisatie van alle Congolese en buitenlandse gewapende groepen. Congolese rebellen die in aanmerking komen voor integratie in leger of politie, moeten een begeleid en omkaderd proces doorlopen. De anderen moeten opnieuw geïntegreerd worden in de civiele samenleving in Congo of in de buurlanden.

De politieke dimensie van het vredesproces heeft te maken met de versterking van politieke en administratieve structuren, nationale verzoening (bijvoorbeeld in de vorm van een waarheids- en verzoeningscommissie) en democratische hervormingen. Die hervormingen moeten leiden tot meer ruimte voor het maatschappelijk middenveld en de politieke oppositie, de bevordering van goed bestuur, decentralisatie, de organisatie van vrije verkiezingen en respect voor de mensenrechten.

Tot slot moet het Congolese pacificatie- en stabilisatiebeleid ook vanuit sociaaleconomisch oogpunt worden bekeken. Concreet denken we aan de repatriëring en de re-integratie van Congolese en buitenlandse vluchtelingen, de legalisering van de ontginning en het verhandelen van natuurlijke rijkdommen, het scheppen van werkgelegenheid, het herstel van de openbare infrastructuur, gezondheidszorg en onderwijs.

Waarom een nationale benadering? Niet alleen de bevolking in de provincies Noord- en Zuid-Kivu is het slachtoffer van de oorlog. Ook elders in het oosten vinden gewapende conflicten plaats of bestaan er communautaire spanningen die kunnen uitmonden in geweld. Bovendien heeft het centrale beleid in Kinshasa vaak een nefaste weerslag op de situatie in het oosten van het land. Het pacificatie- en stabilisatiebeleid mag zich niet beperken tot de Kivustreek, maar moet dus ook een antwoord bieden op conflicten buiten de Kivu-provincies (de Oostelijke Provincie, Noord-Katanga).

De uitbouw van een hernieuwd beleid volstaat uiteraard niet. De financiering en de uitvoering van zo'n beleid vragen een uitdrukkelijk politiek engagement van de Congolese leiders. Als dat engagement ontbreekt – zoals de voorbije jaren het geval was – kan er geen vrede komen.

De nefaste rol van buurlanden uitschakelen

De rol van bepaalde Afrikaanse landen in de regio is destructief voor het vredesproces in Oost-Congo. Er zijn verscheidene internationale rapporten die wijzen op de nefaste betrokkenheid van Rwanda en Oeganda door hun steun aan rebellenbewegingen in Congo. Bovendien draagt de interne (politieke) situatie in die buurlanden (en ook in Burundi) bij tot de instabiliteit in het oosten van Congo. Er kan pas vrede komen in de regio als het beleid van de buurlanden verandert.

In hun buitenlands beleid moeten de buurlanden stoppen met het schenden van de territoriale integriteit en de nationale soevereiniteit van Congo. Concreet betekent dit dat ze een eind moeten maken aan hun unilaterale militaire, politieke en economische tussenkomsten in Congo.

In hun binnenlands beleid staan de Rwandese, Oegandese en Burundese autoriteiten voor de uitdaging om (meer) democratische ruimte te creëren voor de politieke oppositie en het maatschappelijk middenveld. Zij moeten een dialoog aangaan met de gewapende oppositie – in plaats van een uitsluitend militaire benadering te promoten – en een veilige terugkeer van rebellen garanderen.

Een kritisch gecoördineerd beleid van de internationale donoren

(Westerse) staten en internationale organisaties financieren een groot deel van de nationale begroting in Congo en de buurlanden Rwanda en Oeganda. Zij zijn belangrijke partners op het vlak van de diplomatieke, militaire en ontwikkelingssamenwerking. In dit kader zouden de donoren een positievere invloed moeten uitoefenen ten gunste van de vrede in Oost-Congo.

Ondanks haar massale investeringen in het vredesproces is de 'internationale gemeenschap' er niet in geslaagd om het oosten van Congo te pacificeren. Zij staat eveneens voor de uitdaging om haar strategie te herzien en een andere vorm van partnerschap aan te gaan met de Afrikaanse autoriteiten in de regio van de Grote Meren. De belangrijkste internationale donoren moeten een coherenter, kritischer en beter gecoördineerd beleid voeren. Zij moeten streven naar een permanente kritische dialoog met de Afrikaanse partners en duidelijke voorwaarden opstellen die het vredesproces bevorderen.

Concreet betekent dit dat de internationale partners bij de Congolese autoriteiten moeten aandringen op de uitvoering van een daadkrachtig hernieuwd pacificatie- en stabilisatiebeleid. Bij de buurlanden moeten de in hoofdzaak Angelsaksische donoren

(de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) consequent de nefaste rol van Rwanda en Oeganda in Oost-Congo veroordelen. De presidenten Kagame en Museveni moeten te horen krijgen dat ze de steun aan rebellengroepen moeten stoppen en interne democratische hervormingen moeten doorvoeren. Indien Congo noch de buurlanden de politieke wil tonen om een constructieve bijdrage te leveren aan het vredesproces, kunnen de donoren de internationale druk opvoeren via gecoördineerde sancties, zoals de opschorting van budget- en militaire hulp.

Samenvattend kunnen we stellen dat Oost-Congo enkel gepacificeerd en gestabiliseerd kan worden op voorwaarde dat Congo, de buurlanden en de 'internationale gemeenschap' de politieke wil en moed tonen om hun beleidskoers drastisch te wijzigen. Hiervoor moeten bepaalde politieke leiders en financiële en economische lobbies in Afrika en het Westen, onder parlementaire en maatschappelijke druk, de voordelen inzien van vrede en stabiliteit in Oost-Congo.

Het kaderakkoord van Addis Abeba als hefboom

Als gevolg van de M23-crisis en op initiatief van de VN ondertekenden elf Afrikaanse landen – waaronder Congo, Rwanda en Oeganda – op 24 februari 2013 in Addis Abeba (Ethiopië) een kaderakkoord voor vrede, veiligheid en samenwerking in Congo en de ruime regio. Hiermee hernieuwt Congo zijn engagement op het vlak van interne hervormingen (veiligheidssector, financiën, democratisering), terwijl de landen uit de regio zich ertoe verbinden om geen rebellenbewegingen te steunen en oorlogsmisdadigers te beschermen. De 'internationale gemeenschap' engageert zich voor de verdere begeleiding van het vredesproces, door onder meer de strategie van MONUSCO te herzien en een VN-gezant aan te duiden.

Intussen is de internationaal gezochte militieleider Bosco Ntaganda vanuit Rwanda overgebracht naar het Internationaal Strafhof in Den Haag. De vroegere president van Ierland, Mary Robinson, werd benoemd tot VN-gezant, en in het kader van het nieuwe mandaat van MONUSCO is de komst goedgekeurd van een offensieve interventiebrigade in Oost-Congo.

De verbintenissen van het kaderakkoord volstaan niet. De effectieve uitvoering en opvolging door de voorziene controlemechanismen moet nog blijken op het terrein. Toch heeft het akkoord de verdienste dat het de verantwoordelijkheid op Congolees, regionaal en internationaal niveau erkent en een hernieuwd kader biedt voor ieders engagement in het vredesproces. Middenveldorganisaties in de regio van de Grote Meren en ook in het Westen moeten het akkoord van Addis Abeba gebruiken als hefboom om de Congolese, Afrikaanse, internationale en Europese (inclusief de Belgische) politieke overheid consequent te wijzen op hun engagementen voor vrede in Oost-Congo.



Reeds verschenen MO* papers

2013

- apr 2013: Bestaan de Zapatisten nog? (François Hautart)
- feb 2013: Kan rijst West-Afrika voeden? (Saartje Boutsen en Jan Aertsen)
- feb 2013: Hoe komt het dat Afrika de Millenniumdoelstellingen niet haalt? (Dimitri Van den Meerssche)

2012

- okt 2012: Genetisch gewijzigd voedsel als oplossing voor het hongerprobleem? (Hielke Van Doorslaer)
- sep 2012: Kan zwart-Afrika voedselzekerheid bereiken? (UNDP)
- sep 2012: What is the Rise of South-South relations about? (Sanoussi Bilal)
- apr 2012: Hoe inclusief is onze ontwikkelingssamenwerking? (PHOS)
- mar 2012: Brengen verkiezingen meer democratie in Congo? (Mieke Berghmans en Nadia Nsayi)
- mar 2012: Wat na Busan? (Bert Jacobs)
- mar 2012: Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? (Alex Duncan en Gareth Williams)
- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (Guy Standing)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majd Khalifeh)

2011

- nov 2011: Kan armoede overwonnen worden? (Abhijit Vinayak Banerjee en Esther Duflo)
- nov 2011: Is India goed bezig? (Jean Drèze en Amartya Sen)
- nov 2011: Een keerpunt voor sociale bescherming wereldwijd? (Gijs Justaert en Bart Verstraeten)
- okt 2011: Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? (Marcus Leroy)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (Hania Zlotnik and Fred Pearce)
- sep 2011: Erkennen van de Palestijnse staat: een *game changer*? (Brigitte Herremans)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (Saartje Boutsen)
- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? (Ronald C. Schoenmaeckers)
- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen (Richard Wilkinson en Kate Pickett)
- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking? (Nemat Shafik)
- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo (Rachel Perks en Koen Vlassenroot)

2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen? (Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers)
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? (Tom De Bruyn & Ignace Pollet)
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? (Elias Verbanck)
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika? (John Vandaele & Marc Vandepitte)
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? (Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer)
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? (Emiel Vervliet)
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis? (Irene Khan and Steven Vanackere)
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? (Emiel Vervliet)
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? (Korneel De Rynck)
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afghaanse water (Benjamin Sturtewagen)
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro? (Marc Vandepitte)

- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen? (Harald Welzer en Jamie Shea)
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? (Jonathan Safran Foer en Louise Fresco)

2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? (Kristof Clerix)
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? (Jean Reynaert en Patrick Develtere)
- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan? (Ahmed Rashid en Jef Lambrecht)
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? (Samia Suys)
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? (Dambisa Moyo en Kumi Naidoo)
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? (International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet)
- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? (Emiel Vervliet)
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting? (Ruddy Doom en Sofie Van Bauwel)
- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? (Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet)
- mar 2009: What is the status of human rights in Iran? (Shirin Ebadi)
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? (Ruddy Doom en Simone Korkus)

2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? (Emiel Vervliet)
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? (Saar Van Hauwermeiren)
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? (Emiel Vervliet)
- okt 2008: Blinkt alle goud? (Catapa)
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? (Kristof Decoster)
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? (Raf Custers)
- jun 2008: Wie zorgt er voor een échte groene revolutie? (Jan Aertsen en Dirk Barrez)
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? (Forum for African Investigative Reporters - Vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet)
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? (Bert Ingelaere)
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? (Saartje Boutsen)
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? (Emiel Vervliet)

2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? (Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet)
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? (Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche)
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? (Marc Maes)
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona? (Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe? (IPCC, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat? (Aviel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Viva el populismo? (Emiel Vervliet en Alma De Walsche)
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog? (Ludo De Brabander & Brigitte Herremans)

2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? (Olivier Roy)
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond? (Sara Frederix en John Vandaele)
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger? (Saartje Boutsen en Jan Vannoppen)
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? (Jonathan Holslag)

Al deze MO* papers kunnen gratis gedownload worden op www.MO.be/papers