

Wat België nog te zoeken heeft in Afrika

Rik Coolsaet

Premier Verhofstadt in zijn federale beleidsverklaring, 17 oktober 2000: 'Afrika, een constant aandachtspunt voor deze regering. De regering blijft (dus) haar verantwoordelijkheid in deze regio opnemen.'

België heeft iets met Afrika, zoveel is duidelijk. Maar is dat een onverwoestbare neokoloniale nostalgie, een oprechte humanitaire bekommernis, een manoeuvre om België weer op de diplomatieke wereldkaart te plaatsen of een verdoken commerciële behoefte? Wat ook de interpretatie moge zijn, tal van waarnemers hebben het sedert het aantreden van de regering-Verhofstadt in juli 1999 over het 'nieuwe' Belgische activisme in Afrika dat in schril contrast zou staan met een decenniumoude verwaarlozing van dat continent.

Zij dwalen. De dictatuur van de korte termijn heeft lelijk thuisgehouden. Het is blijkbaar uit de mode geraakt om even achterom te kijken en spontane indrukken te toetsen aan zijn archiefkasten.

Bekijken we samen eens het hele plaatje. We starten onze historische safari bij het algemeen sfeerbeeld van een ten dode opgeschreven continent.

Afro-pessimisme of Afro-optimisme ?

Het ontbreekt niet aan dramatische beschrijvingen van de sociale, politieke en economische toestand van Afrika vandaag de dag. Het afro-pessimisme is niet nieuw. 'L'Afrique noire est mal partie' schreef René Dumont reeds in 1966. Volgens sommigen is dat alleen maar erger geworden en maakt Afrika zelfs geen deel meer uit van de Derde Wereld, maar van de Zesde of de Zevende Wereld.

Uit recente Wereldbank-cijfers blijkt dat Subsaharaans Afrika het continent wordt met de meeste armen ter wereld, m.a.w. mensen die rond moeten komen met minder dan 1 dollar per dag. Daarmee zal Afrika de weinig benijdenswaardige plaats hebben ingenomen die Zuid-Azië lange tijd bekleedde. Tal van indicatoren geven de pessimisten gelijk. Afrika treedt de 21^{ste} eeuw in met vele van 's werelds armste landen. Een reeks interne conflicten hebben het beeld versterkt dat Afrika een ten dode opgeschreven continent is, met onafwendbare etnische en tribale tegenstellingen.

Afro-pessimisme is nochtans een slechte leidraad voor een genuanceerde beschrijving van de toestand in Afrika. Armoede en economische marginalisatie geen fataliteit zijn. Het volstaat te verwijzen naar de toekomstprojecties van de jaren 60 over Azië, waaruit moest blijken dat dit hele continent gevangen zat in een duurzame armoedespiraal als gevolg van de snelle bevolkingsgroei, de beperkte hulpbronnen en culturele barrières en waaruit ontsnappen een schier bovenmenselijke inspanning zou vergen.

Er is niets specifiek Afrikaans aan de negatieve politieke, economische en sociale ontwikkeling in dit continent. De grondoorzaken van de burgeroorlogen in Afrika liggen in het falen van de politieke en economische ontwikkeling, o.a. in de afwezigheid van representatieve vertegenwoordiging van de diverse groepen in sommige staten. Het falen van de staat verklaart, meer dan welke oorzaak ook, het falen van Afrika. Net zoals elders in de wereld vloeien conflicten niet voort uit etnische tegenstellingen, maar worden ze gevoed door armoede, onderontwikkeling, gebrek aan economische diversificatie en politieke systemen die grote delen van de eigen bevolking marginaliseren.

Een veel te weinig genoteerde internationale sfeerwijziging rond Afrika in tweede helft van de jaren negentig illustreert dit punt. In deze periode was er meer aan de hand dan de zogenaamde 'Afrikaanse renaissance'. Er was een reële toename van de belangstelling voor Afrika vanwege internationale investeerders, aangetrokken door de stijgende politieke stabiliteit, de privatiseringen, het groeiend aantal aandelenmarkten en in de tweede helft van 1997 de monetaire onrust en onvoorspelbaarheid in Oost-Azië – wat zich vertaalde in een stabilisering van de buitenlandse directe investeringen op een beduidend hoger niveau dan in het begin van de jaren negentig, met een hogere *return* dan in de meeste overige ontwikkelingslanden. Maar de politieke instabiliteit in Ghana, de staatsgreep in Ivoorkust, de oorlog tussen Ethiopië en Eritrea en het regionale conflict in Centraal-Afrika hebben ertoe geleid dat deze investeerders het continent opnieuw terzijde schoven.

Het heersende afro-pessimisme moet ook op een tweede manier genuanceerd worden. Het negatieve beeld van Afrika is gebaseerd op een veralgemening die de soms belangrijke regionale verschillen over het hoofd doet zien. Er bestaan grote verschillen tussen een (weliswaar beperkt) aantal landen waar politieke en economische hervormingen een relatief hoger groeicijfer mogelijk hebben gemaakt (Mauritius, Ivoorkust vóór de recente onrust, Ghana, Mauritanië, Tanzania, Botswana, Oeganda, Rwanda) en een (even beperkt) aantal geïmplodeerde staten (Sierra Leone, Somalië, Liberia). Tussen beide in bevindt zich de grote groep landen die moeite hebben om het pad in te slaan van een duurzame economische groei.

Er is ten slotte nog een derde noodzakelijke nuancering die aangebracht moet worden bij het heersende Afro-pessimisme. In februari 1995 had de Belgische regering in haar Afrikanota gewag gemaakt van drie positieve ontwikkelingen in het Afrikaanse continent die als des te belangrijker werden beschouwd omdat ze hun oorsprong vonden in Afrika zelf.

Er was vooreerst de Afrikaanse democratiseringsgolf die een antwoord was op het falen van de autoritaire regimes van het postkoloniale Afrika. Deze democratiseringsgolf krijgt perspectief als men die in de tijd situeert. Op het einde van de jaren 80 telde Afrika slechts drie democratieën. Sedertdien hebben 42 van de 48 landen in Subsaharaans Afrika meerpartijenverkiezingen georganiseerd. Voor sommigen was deze euforie van korte duur. Vele verkiezingen verliepen niet fair – hoewel dit niet veralgemeend mag worden (zoals gebleken is in de verkiezingen in Zuid-Afrika, Botswana, Malawi, Mozambique of Namibië). Een aantal Afrikaanse leiders dat sedertdien aan de macht is gekomen, gaat vandaag bovendien even arrogant om met de macht als hun voorgangers. In sommige staten hebben opnieuw militaire staatsgrepen plaatsgevonden (een sprekend voorbeeld, op nauwelijks een maand tijd, waren de staatsgrepen van 1999 in Niger, de Comoren en Guinée-Bissau).

Dat deze politieke liberalisering gepaard zou gaan met tal van moeilijkheden en omwegen, was onderkend in de Afrikanota van 1995. Belangrijk is dat sedert tien jaar een weg is ingeslagen en stappen zijn gezet die niet meer ongedaan kunnen gemaakt worden. De

democratisering van het politieke leven en respect voor de mensenrechten zijn voor de Afrikaanse hervormers een *conditio sine qua non* gebleven waarvoor zij internationale ondersteuning blijven vragen. Dat vele verkiezingen bovendien gekenmerkt werden door een hoge kiezersopkomst illustreert dat dit thema ook buiten de politieke kringen een eigen leven is gaan leiden. De persvrijheid ten slotte is een geest die niet meer in de fles te krijgen is.

Niet-representatieve staatsstructuren en ondoeltreffende en niet-competente staatsadministraties zijn al evenmin een fataliteit, maar het gevolg van een doelbewuste politieke optie. Autoritaire leiders creëren een zwakke, minderwaardige staat omdat die niet in staat is een tegengewicht te bieden. Enkel op die manier kunnen zij een politiek systeem in stand houden van persoonlijk gewin en autocratisch bestuur.

Een tweede positieve ontwikkeling was de tendens in Afrika om zelf verantwoordelijkheid op te nemen voor crisisbeheer en conflictoplossing op het eigen continent. Deze trend dateert van vóór de reeks mislukkingen van het optreden van de internationale gemeenschap in conflicten zoals Somalië, Rwanda en Joegoslavië en moet dus gezien worden als een eigen Afrikaanse poging om de zaken op het Afrikaanse continent in de eerste plaats op eigen krachten te beredderen.¹ Sedert de Arusha-onderhandelingen van 1993 zijn alle Afrikaanse conflicten het voorwerp geweest van Afrikaanse bemiddeling, met de gezamenlijke SADC-*peacekeeping*-oefening van april 1999 (de grootste louter Afrikaanse *peacekeeping*-oefening ooit), de Nyerere/Mandela-inspanningen voor Burundi en het Lusaka-proces voor Congo als de meest recente voorbeelden van Afrikaans crisisbeheer waarbij Afrikaanse regeringen zelf de centrale rol spelen, terwijl de internationale gemeenschap een in hoofdzaak ondersteunende functie vervult – wat uiteraard de invloed van de internationale gemeenschap op de loop van de gebeurtenissen doet verminderen.

Dat deze bemiddelingen niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd, doet opnieuw niets af aan het belang van deze oriëntatie. Ook elders in de wereld – men denke bijvoorbeeld aan het Midden-Oosten, dat vandaag opnieuw een nieuwe golf van spanningen beleeft – zijn lang aanslepende conflicten aanwezig waarin de internationale gemeenschap niet bij machte is een doorbraak te realiseren als de betrokken partijen dat niet wensen. Sommige van de hedendaagse Afrikaanse conflicten overtreffen daarenboven in complexiteit het vredesvraagstuk in het Midden-Oosten. Het conflict in Centraal-Afrika is vandaag 's werelds meest complexe oorlog geworden. Sinds 1998 hebben strijdkrachten uit 9 landen en minstens 9 rebellenbewegingen geopereerd op het Congolese grondgebied voor de controle over stukken grondgebied of over natuurlijke rijkdommen, voor louter lokale belangen of uit etnisch-politieke beweegredenen.

Een derde positieve oriëntatie die de Afrikanota van 1995 wou onderstrepen, was de opnieuw toegenomen belangstelling voor regionale integratie en samenwerking als middel om de eigen economische marginalisatie tegen te gaan, de integratie in de wereldeconomie te bevorderen en de talrijke transnationale problemen waarmee elk van de staten was geconfronteerd (zoals milieu, bevolking, migratie) te helpen opvangen. Deze oriëntatie is nog steeds aanwezig, m.a.w. het besef van de absolute noodzaak van een versterkte regionale samenwerking blijft prominent aanwezig op de Afrikaanse politieke dagorde.

De reële resultaten hiervan zijn tot op heden niet steeds overtuigend. Er is wel degelijk een beperkte toename van de intra-Afrikaanse handel te zien. De sterkste toename werd genoteerd in de SADC (tien procent in waarde tussen 1997 en 1998) en in de Ecowas (bijna twee procent als procent van de totale export).

De resultaten van de regionale integratie- en samenwerkingsverbanden mogen dan al bescheiden zijn, het besef is zeker aanwezig dat zelfs een bescheiden verhoging van de intra-Afrikaanse handel kan bijdragen tot een nieuwe exportcapaciteit die op zijn beurt een heilzame cirkel kan veroorzaken van regionale groeidynamiek door de betalingsbalansbeperkingen te verzachten inzake invoer en tot een leerproces waardoor de Afrikaanse exporteurs meer competitief worden. Het lidmaatschap van regionale integratiekaders wijzigt immers een belangrijke factor, nl. de omvang en daarmee wellicht ook de groei mogelijkheden en de aantrekkingskracht van de markt.

Meer algemeen wijzen deze drie als positief omschreven trends op de erkenning in Afrika zelf van de eigen verantwoordelijkheden. Zonder dat dit afbreuk doet aan het gewicht van zowel de koloniale erfenis als de externe omgeving is een aantal Afrikaanse leiders thans bereid het eigen falen te erkennen. Zo zijn de belangrijkste actoren in de regionale oorlog in Centraal-Afrika alle Afrikanen (hoewel sommige mijnondernemingen een rol spelen). In landen zoals Benin, Ethiopië, Malawi, Mali, Tanzania en Oeganda (en nu ook in Nigeria) wordt erkend dat de eigen corruptie een formidabele hinderpaal is voor de duurzame ontwikkeling van het land. Deze erkenning vormde de basis waarop in de Belgische Afrikanota van 1995 voor het eerst expliciet werd gesproken over een partnership gebaseerd op 'een klare verstandhouding en een bijna contractuele verbintenis tussen partners die elk hun eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan op zich nemen'.

De zogenaamde 'Africa fatigue' van de internationale gemeenschap

Een vergelijking maken tussen het Afrika van vandaag en dat van twee decennia geleden zou aldus een contrastrijk beeld opleveren van substantiële wijzigingen en aanslepende dramatische sociale omstandigheden. Zo gaat de substantiële vooruitgang inzake macro-economisch evenwicht, vrije markt en privé-initiatief gepaard met dalend inkomen per hoofd in een groot aantal staten en groeiende sociale ongelijkheid.

De afgelopen twee decennia werd een groot belang gehecht aan de positieve kracht die zou uitgaan van de vrije markt. De mislukking van het autoritaire ontwikkelingsprogramma van tal van postkoloniale Afrikaanse staten heeft ertoe geleid alle hoop te stellen op een verregaande liberalisering, privatisering en deregulering, om aldus het gewicht van de overheid terug te dringen omdat die precies werd beschouwd als de bron van alle kwaad.

Dit 'vrije-marktfundamentalisme' is intussen alweer verlaten. Sedert 1992 legde de Wereldbank als eerste internationale organisatie opnieuw (en steeds sterker) de nadruk op de rol van de staat als een absoluut noodzakelijk instrument van economische ontwikkeling en strijd tegen aanhoudende armoede. Een belangrijke oorzaak van deze terugkeer naar een rol voor de staat was de conclusie dat de resultaten van tien jaar structurele aanpassingsprogramma's eerder bescheiden waren geweest en dat tal van verwachtingen daaromtrent niet waren ingelost. Hoewel essentieel voor het economisch herstel in Afrika, bleek een structurele aanpassing zoals toen geconcipieerd op zich veruit onvoldoende. Het vacuüm gecreëerd door de vermindering van de rol van de staat, werd opgevuld door ngo's wat enkel de hulp-afhankelijkheid in de hand had gewerkt.

De langzame herwaardering van een rol voor de staat in Afrika is een combinatie van een gezond scepticisme over de limieten van de rol van de overheid en de erkenning dat er geen

andere instrumenten ter beschikking zijn. De zwakte van de staat wordt vandaag precies erkend als één van de basisoorzaken van de aanhoudende conflicten in de regio.

Hoewel door sommige Afrikaanse leiders bekritiseerd als een vorm van neokoloniale conditionaliteit is ‘*good governance*’ een concept dat de versterking van de staat, de democratisering van het politieke leven en het economisch herstel met elkaar verbindt en als dusdanig ook door hervormers in Afrika in principe wordt gesteund.

Op het niveau van de Wereldbank is dit in 1999 uiteindelijk uitgemond in een nieuw geïntegreerd ontwikkelingsconcept, het *Comprehensive development framework*, gebaseerd op vier principes: niet de internationale organisaties, maar de betrokken landen zelf moeten de doelstellingen van hun ontwikkelingsprogramma’s bepalen; de civiele maatschappij, ngo’s, de particuliere sector en de regeringen moeten samenwerken; elke ontwikkelingsprogramma moet gebaseerd zijn op nationale participatie opdat het de noodzakelijke steun zou verwerven; en sociale en structurele noden moeten evenveel en even snel aandacht krijgen als macro-economische en monetaire problemen.

De inspanningen van de Wereldbank illustreren dat, in tegenstelling tot wat soms te snel wordt geconcludeerd, de internationale belangstelling voor Afrika niet echt is afgenomen. Er is weliswaar sprake van een reële vermindering van de officiële ontwikkelingshulp en in het afgelopen decennium werd een reeks verklaringen afgelegd en beloften gedaan door de internationale gemeenschap die uiteindelijk niet zijn uitgevoerd.

Tezelfdertijd echter is het opvallend hoe hoog Afrika op de internationale agenda blijft staan. In het afgelopen decennium vonden 13 van de 32 VN-vredesmissies plaats in Afrika. Het was overigens met de Minurca voor de Centraal-Afrikaanse Republiek dat de Veiligheidsraad in maart 1998 voor het eerst sedert vijf jaar opnieuw een vredesmissie goedkeurde na de reeks mislukte en half-gelukte operaties. Sommige van de omvangrijkste recente vredesoperaties vinden vandaag in Afrika plaats (Sierra Leone, Ethiopië-Eritrea en de geplande operatie in Congo). Binnen de G7/G8 werd afgesproken om op hun jaarlijkse top een vooruitgangrapport op te stellen aangaande alle internationale engagementen die genomen zijn ten aanzien van de Derde Wereld in het algemeen en Afrika in het bijzonder.

Afrika en het Belgisch nationaal belang

Komen we nu tot de kern: wat heeft België in Afrika te zoeken? Toen Willy Claes minister van buitenlandse zaken was geworden stelde stelde wijlen Jean Gol, leider van de Franstalige liberalen in de oppositie, hem in de Kamercommissie Buitenlandse Betrekkingen de vraag wat het Belgische nationale belang eigenlijk nog was in Afrika. Deze (toen onbeantwoord gebleven) vraag heeft meegespeeld in de interne oefening binnen het ministerie van buitenlandse zaken die in 1995 uitmondde in de hogervermelde Afrikanota van Frank Vandenbroucke.

Dat België ooit een kolonie verwierf, was enkel te danken aan Leopold II. Diens koloniale filosofie paste in een beleid van dynastieke machtsmaximalisatie en had – precies omdat er geen andere belangen aan verbonden waren – af te rekenen met de onverschilligheid en zelfs vijandigheid vanwege de opeenvolgende Belgische regeringen.

Toen Leopold II in 1908 Congo aan België moest overmaken, kreeg het land een kolonie

waar het nooit om gevraagd had. Na een korte fase van 'beschavingsijver' werd al gauw een nieuw beleid ter vervanging van het klassieke kolonialisme (mercantilisme) geformuleerd. De belangenbehartiging van industriële groepen stond centraal. Afrika was dus geen *direct* 'nationaal belang', maar enkel *indirect*. Het belang van deze economische relatie was politiek belangrijker dan de loutere omvang ervan, omdat de grote koloniale ondernemingen en de financiële groepen waarmee ze verbonden waren (de Société Générale-groep in de eerste plaats) ook in het Belgische politieke leven steeds een vooraanstaande rol hadden gespeeld. De opeenvolgende regeringen lieten na een welomschreven beleid te voeren, tenzij een minimaal beleid ter ondersteuning van financiële en economische groepen. Deze lijn werd ook na de Congolese onafhankelijkheid gewoon verder gezet. Het manifest gebrek aan publieke en politieke belangstelling voor Afrika werd slechts sporadisch doorbroken, zoals naar aanleiding van de onafhankelijkheid van Congo of bij enkele militaire reddingsoperaties.

Vandaag is ook dit indirecte nationale belang grotendeels verdwenen. De Belgische uitvoer naar Afrika bedroeg in 1960 nog 4,3 procent en ondanks enige schommelingen bleef dat grotendeels ongewijzigd tot in het begin van de jaren 80. Afrika (met inbegrip van Noord-Afrika) is vandaag nog slechts goed voor 1,9 procent van de Belgisch uitvoer. In 1960 kwam ongeveer 10 procent van onze globale import uit Afrika. Dat daalde vervolgens stelselmatig om vanaf 1975 te stabiliseren op 4,5 procent. Vandaag is dat teruggevallen tot 3,15 procent.²

Zuid-Afrika heeft (als 29^{ste} klant met 0,37 procent van onze export en 19^{de} leverancier met 0,7 procent van onze import) gaandeweg de plaats overgenomen van Congo (thans 60^{ste} klant met 0,06 procent van onze export en 54^{ste} leverancier met 0,5 procent van onze import) als belangrijkste handelspartner.

Het Belgische commerciële belang is vandaag een *punctueel* indirect belang, m.n. de aanwezigheid en activiteiten van individuele ondernemingen, waarvan het resultaat voor het geheel van de Belgische economie marginaal is geworden en - politiek veel belangrijker - die niet dezelfde existentiële band met België meer hebben zoals de vroegere koloniale ondernemingen.

Het Belgisch 'nationaal' belang inzake Centraal-Afrika moet aldus anders worden ingevuld. Sedert de jaren negentig kan dit gedefinieerd worden rond drie kernthema's: ethisch, politiek en economisch.

De ethische factor blijft onverkort van kracht. Wil Jaenen, de in maart 1999 overleden Afrika-directeur van het ministerie van buitenlandse zaken, begon steevast elke interne nota over het Belgische Afrikabeleid met de zin dat solidariteit een basiskenmerk was van het Europees model. Als rijk westers land, zo schreef hij herhaaldeijk, kan België zich niet onttrekken aan de internationale solidariteit ten gunste van de Derde Wereld in het algemeen, en Afrika in het bijzonder.

De politieke factor komt neer op het vermijden dat Afrika zich ontwikkelt tot een zone van fundamentele instabiliteit aan de zuidelijke grenzen van Europa. Dit zou leiden tot een quasi bestendig crisisbeheer ten aanzien van Afrika, met periodieke operaties voor vredeshandhaving en evacuaties. Dit alles tegen een achtergrond van een permanente migratiedruk naar het Noorden, die Europa niet kan absorberen en Afrika van zijn belangrijkste kapitaal berooft.

Een economische heropleving van Afrika, het derde kernthema, zou de relatie tussen Afrika en Europa op termijn op dezelfde manier kunnen doen evolueren als die tussen NAFTA en Latijns-Amerika of tussen het Aziatische continent enerzijds en Japan en de Nieuwe Geïndustrialiseerde Landen anderzijds. De drie industriële polen vervullen de functie van een aandrijfriem voor een duurzame ontwikkeling in hun geografische omgeving.

Misschien moet hier ook nog een vierde 'belang' aan toegevoegd worden. Ondanks de herhaalde waarschuwingen door opeenvolgende ministers dat dit niet ten eeuwigen dage het geval zou blijven en ondanks de grote terughoudendheid binnen de Belgische regering, blijft het lot van de Belgen in Centraal-Afrika een politiek gevoelig punt in tijden van crisis. Hoewel de Belgische aanwezigheid in Zuid-Afrika reeds geruime tijd die in de drie Centraal-Afrikaanse landen ver overtreft, blijft de eventuele evacuatie van de Belgen aldaar een belangrijk aandachtspunt in zowel het ministerie van landsverdediging als van buitenlandse zaken.

Continuïteit en discontinuïteit in het Belgisch Afrikabeleid

In de afgelopen twee decennia verschenen drie conceptuele regeringsdocumenten inzake Afrika.³ Het document van 1983, opgesteld onder Leo Tindemans, ademt een duidelijk andere sfeer uit dan de documenten van 1995 (Frank Vandenbroucke) en 2000 (Louis Michel). Er kan dan ook duidelijk gesproken worden van een breuk in het Belgische Afrikabeleid rond het begin van de jaren negentig – zij het niet alleen als gevolg van binnenlandse beweegredenen, maar in de eerste plaats van de gewijzigde internationale context (het einde van de bipolariteit en de Koude Oorlog) en de verregaande economische marginalisatie van het Afrikaanse continent als geheel. Tussen beide laatste documenten zijn de gelijkenissen dan weer opvallend groot, voor wie de moeite wil nemen deze even naast elkaar te leggen.

Eén constante is echter ouder dan de ommekeer van het begin van de jaren negentig. Ondanks de herhaalde nadruk in het document van 1983 dat het Belgische Afrikabeleid zich 'moet richten tot het ganse continent' en de toen verklaarde intentie om de Belgische ontwikkelingssamenwerking uit te breiden tot het hele continent, is in de feiten de belangrijkste aandacht en inspanning van België steeds naar Centraal-Afrika blijven gaan. Deze prioriteit komt duidelijk naar voren in de documenten van 1995 en 2000.

In tegenstelling tot sommige commentaren in pers en parlement was er ook in 1995 geen sprake van een 'sluipende heroriëntering' van het Belgisch Afrikabeleid van Centraal-Afrika naar het meer beloftevolle Zuid-Afrika. In werkelijkheid was het de bedoeling van Frank Vandenbroucke om, te samen met een verhoogde inspanning voor Centraal-Afrika, ook een verhoogde aandacht te besteden aan Zuid-Afrika, omdat het welslagen van de post-Apartheid-transitie een verregaande invloed kon uitoefenen voor het hele Afrikaanse continent, zowel symbolisch als in termen van stabiliteit en economische relance. Deze aandacht voor Zuid-Afrika is vandaag de dag prominent aanwezig in de inspanningen van de gewestelijke beleidsinstanties. Zowel voor Export-Vlaanderen als voor de Waalse tegenhanger AWEX is Zuid-Afrika vandaag het prioritaire land bij uitstek in Subsaharaans Afrika.

De geografische concentratie op Centraal-Afrika is dus blijkbaar een structureel gegeven in het Belgisch Afrikabeleid. Mark Vandommele, voormalig hoofdredacteur van De Wereld Morgen verwoordde dat in 1981 in de titel van één van zijn boeken: Zaire-België, onze eigen Noord-Zuidrelatie. Deze geografische concentratie heeft verscheidene oorzaken. Vooreerst

blijkt het nog steeds zo te zijn dat in de mate er sprake is van belangstelling voor Afrika in België, deze grotendeels naar Centraal-Afrika blijft gaan. Een meer belangrijke structurele oorzaak ligt in de toegevoegde waarde die België in deze regio wordt toegeschreven. De internationale gemeenschap verwacht van de Belgische diplomatie een eigen interpretatie en actie in deze regio en verwacht die niet van België voor andere regio's op hetzelfde continent. Ten derde blijft in Centraal-Afrika zelf, en met name in Congo, het 'collectieve onderbewustzijn' nog steeds vertrouwen schenken aan België dat precies door zijn omvang niet verdacht is.⁴ In juli 1999, vlak na de vorming van de nieuwe Belgische regering was een vertegenwoordiger van Kabila reeds informeel naar België gekomen om poolshoogte te nemen, omdat ons land nog steeds beschouwd wordt als de toegangspoort tot Europa en zelfs tot de Verenigde Staten (waarmee de relaties verslechterd zijn).

Een tweede constante in het beleid sedert het begin van de jaren 90 is de multilaterale inschakeling van het Belgische Afrikabeleid. Deze is van start gegaan in 1992 met de vorming van de zogeheten 'trojka', bestaande uit de Verenigde Staten, Frankrijk en België. Opggericht met de bedoeling de coördinatie en harmonisering van het beleid van deze drie landen ten aanzien van Zaïre te stimuleren, is deze formule nadien verder gezet (met wisselend succes) met een meer uitgebreide agenda die de hele Centraal-Afrikaanse regio omvatte. Deze multilateralisering wordt beschouwd als een multiplicator van de Belgische inspanningen envormt het methodologisch *acquis* van het Belgisch Afrikabeleid.

Een derde constante in het Belgisch Afrikabeleid sedert het begin van de jaren 90 betreft dan weer de inhoud van het beleid. Zonder dat er aanvankelijk sprake was van een zorgvuldig opgestelde blauwdruk heeft het Belgische Afrikabeleid zich sedert het begin van jaren 90 hoofdzakelijk gearticuleerd rond drie grote assen: steun aan democratisering en mensenrechten (sedert mei 1990), aandacht voor de regionale dimensie (sedert oktober 1990) en steun aan Afrikaanse vredeshandhaving (sedert 1994).⁵

Deze drie assen vormen het inhoudelijke *acquis* van het Belgische Afrikabeleid en zijn als zodanig terug te vinden als leidraad voor het beleid in zowel de documenten van 1995 en 2000.

Is er dan helemaal geen verschil tussen het Afrikabeleid van minister van buitenlandse zaken Louis Michel en dat van zijn voorgangers? Ja en neen.

Het Belgische Afrikabeleid van het afgelopen decennium wordt gekenmerkt door fasen van zeer groot dynamisme en fasen van passiviteit. Grosso modo is er sprake van een actief Afrikabeleid in de periode 1990 tot april 1994, van oktober 1994 tot het midden van 1995 en vervolgens vanaf het aantreden van Louis Michel. Elk van deze actieve periodes was gekenmerkt door een specifiek actiepoint.

De eerste periode werd beheerst door de ondersteuning van de democratisering in Zaïre, gestart met de Belgische reactie op de gebeurtenissen in Lubumbashi in mei 1990. Dit werd in het begin van de jaren 90 de belangrijkste as van de Belgische inspanningen en het voorwerp van het multilaterale overleg binnen de zogeheten trojka (een 'Contactgroep' *avant la lettre*). De meest verregaande stap ter zake was de aanwezigheid van Belgische militairen die na het einde van de evacuatie in september-oktober 1991 nog enige tijd ter plaatse bleven in de hoop te kunnen bijdragen tot de stabilisering van de politieke toestand en de versterking van de positie van Etienne Tshisekedi.

De tweede periode stond in het teken van de complexe toestand volgend op de volkenmoord in Rwanda. De indruk van complexiteit was het gevolg van de regionalisering van de Rwandese en Burundese instabiliteit, maar ook van de versplintering en het gebrek aan coherentie in de inspanningen van de internationale gemeenschap. ONG's, multilaterale organisaties en, in eigen land, de verschillende departementen waren elk weliswaar aanwezig op het terrein, voerden daar elk hun eigen projecten uit, maar dit gebeurde dikwijls zonder coördinatie met de andere actoren. Het gevolg daarvan was dat elke synergie ontbrak en dat de status-quo in de regio steeds meer dreigde uit te monden in duurzame instabiliteit.

Om te trachten hieraan een einde te maken heeft minister van buitenlandse zaken Frank Vandenbroucke in oktober 1994 de aanzet gegeven tot een geïntegreerde actie die de uitgesproken bedoeling had om de Belgische bi- en de multilaterale inspanningen in de regio te coördineren door een centraal concept te identificeren en te trachten hierop de internationale gemeenschap te mobiliseren (via wat en van de deelnemers een 'carambole-diplomatie' noemde). Op basis van een nauwe politieke dialoog met de Burundese autoriteiten en in geprivilegieerd overleg met de Verenigde Staten schoof de Belgische regering op 18 november 1994 een centraal concept dat voren. Dat had tot doel, enerzijds, naar de bron te gaan van de structurele instabiliteit en anderzijds de coherentie te verzekeren van de verspreide inspanningen van de internationale gemeenschap. Als centraal concept werd geformuleerd de uitwerking van een strategie voor de terugkeer van de Rwandese vluchtelingen als basisvoorwaarde voor een minimale stabiliteit in de regio. Als centraal mobilisatiepunt werd het idee opgepikt dat in de coulissen al lang was geopperd, maar door niemand echt was ingevuld, nl. een regionale Vluchtelingenconferentie in Bujumbura (februari 1995).

De huidige, derde periode speelt zich af tegen een regionale achtergrond die nog complexer is dan in de vorige periode: een 'oorlog zonder grenzen' in Centraal-Afrika, die geïnternationaliseerd is door de betrokkenheid van zowat alle landen in de regio, een interne paralyse in vooral Burundi en Congo, het uitblijven van een politieke dialoog en van perspectieven op behoorlijk bestuur in Congo.

De complexiteit van deze omgeving vergde aldus opnieuw een centraal concept, dat ook ditmaal tot doel had naar de bron te gaan van de structurele instabiliteit in de regio. De 'Conclusies van het overleg van de Belgische expertise over Centraal-Afrika' gepresenteerd door Louis Michel op 1 maart 2000 bouwen conceptueel naadloos verder op de krachtlijnen van 1995.⁶ In essentie komt de voorgestelde benadering neer op het gelijktijdig nastreven van drie parallelle doelstellingen: het verzekeren van de regionale stabiliteit, m.a.w. de ondersteuning van het Lusaka-proces; het ondersteunen van de opbouw van de rechtsstaat, wat zowel de steun aan de *société civile* omvat als de institutionele steun met het oog op *good governance*; het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling.

Het is op basis van deze krachtlijnen dat België opnieuw een actieve bilaterale démarche koppelt aan een multilaterale inspanning met de bedoeling de doeltreffendheid van de eigen inspanning te verhogen en de coherentie van het optreden van de internationale gemeenschap in de regio te bevorderen.

Tussen deze periodes van diplomatiek en politiek dynamisme waren er echter periodes van passiviteit en afwezigheid van eigen initiatieven. Dat was met name het geval tussen april en oktober 1994, als gevolg van de mislukking van het Arusha-proces inzake Rwanda, de omvang van de genocide en de moord op de Belgische blauwhelmen. Dat was tevens het

geval tussen de zomer van 1995 en juli 1999. Toenmalig minister van buitenlandse zaken Erik Derycke zou, verwijzend naar deze periode, verklaren dat Congo en Centraal-Afrika "geen prioriteit (waren) voor de regering-Dehaene. Men verwachtte van mij dat er rond Congo geen moeilijkheden zouden ontstaan. We beperkten ons tot humanitaire hulp. Formeel werd echter nooit gezegd het Afrikabeleid *low profile* te houden."⁷

In deze periode werden herhaaldelijk de kritiek geuit dat België zich beperkte tot een "virtueel" Afrikabeleid en tot een *damage control* met het oog op de binnenlandse politieke situatie. In Afrika zelf klonk het dat België zich beperkte tot een voorzichtig '*fence-sitting*'. Tegen de beschuldigingen dat België Afrika de rug toekeerde werd toen van regeringszijde ingebracht dat België zeer veel initiatieven ondersteunde, zowel politiek als financieel, en dat zijn rol van onpartijdig *honest broker* doeltreffend was gebleken ten tijde van de evacuatieoperatie van de zomer van 1998 en vervolgens door alle betrokkenen in de regio werd erkend.

Het hernieuwde activisme van het huidige Belgische Afrika-optreden heeft het afgelopen jaar blijkbaar vruchten afgeworpen en net zoals in de vorige dynamische periodes invloed uitgeoefend op de internationale besluitvorming. Zo slaagde Louis Michel er in mei 2000 in het Europese beleid inzake Burundi bij te sturen in de richting van zijn eigen uitgangspunten en meer in het bijzonder de EU-hulp aan Burundi te laten hernemen zonder dat duurzame vrede er gerealiseerd was. België wordt bovendien opnieuw nauw betrokken bij formeel en informeel multilateraal overleg onder Amerikanen, Britten en Fransen.

De krachtlijnen die België heeft ontwikkeld in de loop der jaren behouden hun geldigheid, ook al zijn sommige belangrijke onderdelen daarvan thans feitelijk onuitvoerbaar omwille van de opstelling van verscheidene Afrikaanse leiders in de regio. Het laat zich echter aanzien dat België ook in de nabije toekomst zijn inspanningen rond de drie volgende beleidsopties zal blijven concentreren: ondersteuning van het Lusaka-proces, met het oog op het verzekeren van de noodzakelijke politieke stabiliteit zowel in Congo als in de hele Centraal-Afrikaanse regio; ondersteuning van de uitbouw van de rechtsstaat en de instellingen noodzakelijk voor een behoorlijk bestuur ('*good governance*'); en de ondersteuning van de economische heropleving, wat in de huidige instabiele omgeving zich wellicht zal beperken tot eerder basisinfrastructurele projecten van beperkte omvang en pas in een later stadium kan evolueren tot steun aan nationale en grensoverschrijdende initiatieven.

Zelfs al ligt de 'bedding' van de Belgisch Afrikabeleid blijkbaar in grote mate vast, toch biedt dit geen enkele zekerheid op een actief optreden. Uit de aaneenschakeling van periodes van sterk dynamisme en passieve terughoudendheid in het afgelopen decennium kan geconcludeerd worden dat, precies omdat de structurele banden en engagementen van economische en politico-militaire aard nagenoeg volkomen zijn weggevalen, de persoonlijke visie van de individuele minister van buitenlandse zaken een belangrijke factor in de Belgische Afrikapolitiek is geworden – en daarmee ook zijn verantwoordelijkheid.

(*Samenleving en Politiek*, jg. 7/november 2000, nr. 7, pp. 4-14)

¹ De twee belangrijkste politieke en institutionele initiatieven ter zake waren de Ecowas-operatie in Liberia in 1989 en de oprichting van het OAE-crisismechanisme in 1993.

² De historische gegevens zijn afkomstig uit: Het Belgisch Afrika-beleid. Teksten en Documenten, 332. Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, 1984. De recente gegevens zijn afkomstig van de statistiekdienst van de BDBH.

³ Het Belgisch Afrika-beleid, Leo Tindemans, februari 1983; België en subsaharaans Afrika. Agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking, Frank Vandenbroucke en Erik Derycke, februari 1995; Conclusies van het overleg van de Belgische expertise over Centraal-Afrika, Louis Michel, februari 2000

⁴ Interview met Muebi Nsomi (Unikin) in: Le Soir, 22 november 1999

⁵ Voor een gedetailleerde toelichting van de ontwikkeling van deze drie krachtlijnen, zie mijn: "Quelle politique africaine aujourd'hui ? (1990-1999)", in: LANOTTE, O., e.a., La Belgique et l'Afrique centrale. De 1960 à nos jours. Brussel, Complexe, 2000, pp. 327-344

⁶ Ook Louis Michel bevestigde dit in zijn interview in Le Journal du Samedi, 23 september 2000

⁷ Financieel Economische Tijd, 7 januari 2000