

DE RWANDESE VOLKENMOORD EN HET BELGISCH AFRIKABELEID VAN DE JAREN 90

RIK COOLSAET

In de herfst van 1990 ging buurland Rwanda de Belgische politieke agenda overheersen. Op 1 oktober 1990 stak een groep van enkele honderden gewapende rebellen de grens tussen Oeganda en Rwanda over. Het bleken hoofdzakelijk Tutsi-deserteurs uit het Oegandese leger te zijn, die zich het Front Patriotique Rwandais (FPR) noemden. Ze kregen versterking van honderden burgers. Hun opmars naar de hoofdstad Kigali verliep zo snel, dat het niet uitgesloten leek dat zij deze tegen 4 oktober zouden bereikt hebben.

Dertig jaar eerder had België een cruciaal aandeel gehad in de machtsovername door de Hutu-meerderheid ten koste van de Tutsi-minderheid. Nog verscheidene jaren na de onafhankelijkheid van het land, in juli 1962, hadden Belgische militairen nog deelgenomen aan de strijd tegen de Tutsi-guerilla.¹ In opeenvolgende golven hadden honderdduizenden Tutsi-vluchtelingen een onderkomen gezocht in de buurlanden. Rwanda was sindsdien het ‘enfant chéri’ geworden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking,² maar het waren nagenoeg uitsluitend christen-democratische ontwikkelingsorganisaties die in Rwanda opereerden. Het contrast met buurland Burundi was groot. Daar had de minderheidsregering-Bagaza tussen 1976 en 1987 een sterk etnisch getint beleid gevoerd, gekoppeld aan een uitgesproken antiklerikale politiek tegen de katholieke missies. Als reactie hierop had België zijn ontwikkelingshulp met dat land teruggeschroefd.

Brussel was zich nauwelijks bewust van de potentiële instabiliteit die over Rwanda zweefde, als gevolg van de omvangrijke Tutsi-vluchtelingengemeenschap in de buurlanden. Ook had het weinig oog voor de corruptie, die in de jaren tachtig sterk was toegenomen in de entourage van president Habyarimana, evenmin als voor de groeiende ongelijkheid en de kloof tussen platteland en stad.³ Politieke oppositie was niet of nauwelijks mogelijk door de alomtegenwoordigheid van de presidentiële MRND-partij. Begin 1989 was er zelfs een poging tot staatsgreep geweest, tegen de achtergrond van sterke regionale tegenstellingen.

Voor de Belgische regering kwam de invasie van het FPR als een volkomen verrassing. Deze reageerde verdeeld, geïmproviserd en tegenstrijdig.⁴

Uit vrees voor een bloedbad onder de Hutu-meerderheid indien met het FPR opnieuw een Tutsi-minderheidsbewind aan de macht zou komen, steunde de Belgische regering aanvankelijk het zittende Hutu-regime. Maar al snel liepen in Brussel berichten binnen over massale

¹ DEHENNIN, M., *Dans les coulisses d'une ambassade*. Brussel, Racine, 1997, p. 50

² MATON, J., *Développement économique et social au Rwanda entre 1980 et 1993. Le dixième décile en face de l'apocalypse*. Gent, Vakgroep Ontwikkelingseconomie, 1994, p. 9

³ Ibid, pp. 29-30

⁴ De binnenlandspolitieke consequenties van de gebeurtenissen van oktober 1990 in Rwanda werden eerder geanalyseerd in: COOLSAET, R., *Klein land, veel buitenland*. Leuven, Kritak, 1992, pp. 56-61. Zie ook: M. Eyskens in: *De Standaard*, 2 november 1990; FRANCK, C., e.a., *Aux tournants de l'histoire. La politique extérieure de la Belgique au début de la décennie 90*. Brussel, De Boeck, 1993, pp. 79-84; FRANCK, C., 'La politique de défense en Belgique', in: *Arès*, 1990-3, pp. 32-34

arrestaties, in samenwerking met Zairese troepen, over de slechte behandeling van de gevangenen door de Rwandese autoriteiten, over grote aantallen doden en over de toenemende brutaliteiten door de Zairese en Rwandese soldaten – terwijl de rebellen zich wel correct leken te gedragen tegenover de burgerbevolking. Het Rwandese regime was snel op weg de goede reputatie te verliezen die het in België genoot. Op 8 oktober deed België zijn eerste démarche bij de Rwandese overheid om zijn bezorgdheid over het naleven van de mensenrechten te onderstrepen.

De Belgische regering was onzeker over de te volgen koers. De enen vreesden meegezogen te worden in een etnisch moeras of een steun te zijn voor een repressief regime en wensten dat er snel een einde kwam aan de operatie; de anderen meenden dat de Belgische militaire aanwezigheid chaos kon vermijden en een bloedbad verhinderen en verkozen een verlenging van de Belgische militaire aanwezigheid. De Belgen ter plaatse oefenden druk uit opdat de Belgische militairen voor onbepaalde duur in het land zouden blijven, zodat zij in alle veiligheid konden blijven werken.

De Rwanda-crisis leidde tot een kortsluiting binnen de Belgische politieke elite. Deze werd veroorzaakt door de botsing tussen de geprivilegieerde relatie tussen Rwanda en de christendemocratie enerzijds, en de verwerping hiervan door een minderheid binnen de liberale en socialistische partijen anderzijds. In het parlamentsdebat naar aanleiding van de FPR-invasie schilderde Jean Gol (PRL) Rwanda zelfs af als een ‘dictature cléricale’.⁵

Om uit de binnenlandse patstelling te geraken, trok eerste minister Martens (CVP) het dossier naar zich toe. Onder zijn leiding werden twee diplomatieke missies opgezet in de regio. Hoewel aanvankelijk nauwelijks opgemerkt, betekende dit initiatief niettemin een wijziging in de Belgische houding ten aanzien van Rwanda. Terwijl België in het begin alle steun toegezegd had aan de regering van president Habyarimana, ging het er vanaf 13 oktober naar streven de Rwandese regering in de richting te duwen van een politieke dialoog met de rebellen, wat een feitelijke erkenning inhield van het FPR.⁶

Hoewel het Belgische diplomatiek offensief het conflict niet beëindigde, leidde het er niettemin toe dat de staatshoofden uit de regio zich voor het eerst gingen buigen over een van de belangrijkste bronnen van instabiliteit in de regio, die ook zij lange tijd hadden verwaarloosd, namelijk het vluchtelingenprobleem. Rwanda zou geen stabiliteit kennen, als de regionale context niet werd aangepakt. Twee dagen na het vertrek van Wilfried Martens uit Afrika kwamen de Zairese, Oegandese en Rwandese staatshoofden in Gbadolite bijeen. Het werd de eerste in een reeks regionale ontmoetingen die zich bogen over het lot van de honderdduizenden vluchtelingen, maar die zich ook inlieten met de politieke dialoog tussen de Rwandese regering en de oppositie.

Deze leidden in augustus 1993 tot de Verdragen van Arusha, waarbij de Rwandese regering en het FPR er zich toe verbonden de politieke en militaire macht te delen en de terugkeer van de vluchtelingen te regelen. Hoewel België aan de basis had gelegen van deze regionale consultaties en was blijven aandringen op een politiek akkoord tussen de regering-Habyarimana en het FPR, speelde het in Arusha zelf geen noemenswaardige rol. In Arusha werden de besprekingen

⁵ Kamer, *Parlementaire Handelingen* (Openbare commissievergaderingen), 11 oktober 1990, p. 6

⁶ *De Standaard*, 29 oktober 1990

nagenoeg uitsluitend onder de Afrikaanse leiders gevoerd. Tijdens de ondertekeningsplechtigheid van het Arusha-vredesverdrag wezen de meeste sprekers er dan ook op dat dit akkoord het bewijs leverde dat Afrika zelf in staat was conflicten op het eigen continent op te lossen. België van zijn kant legde in zijn voortdurende contacten met het FPR en met het regime de nadruk op de politieke dialoog tussen beide, met het oog op de naleving van de mensenrechten en het vredesakkoord, om zo de weg te effenen naar de opbouw van een rechtsstaat.

‘AFRIKA VOOR DE AFRIKANEN’

Dat België geen eersterangsrol in Arusha speelde, was geen toeval. Samen met de democratiseringsgolf ontwikkelde zich in Afrika vanaf eind 1989 ook een tendens om een grotere rol te gaan spelen in conflicten op het eigen continent. De twee belangrijkste politieke en institutionele initiatieven ter zake waren de Ecowas-operatie in het West-Afrikaanse Liberia in 1989 en de oprichting van het OAE-crisismechanisme in 1993. In 1989 kwamen de West-Afrikaanse staten voor het eerst als groep (Ecowas) tussenbeide in de interne aangelegenheden van een land in de regio. Een regionale troepenmacht werd opgericht, de Ecomog, die vervolgens de steun kreeg van de VN-Veiligheidsraad. In juli 1993 keurden de lidstaten van de Ecowas vervolgens een nieuw handvest goed, waardoor de organisatie verantwoordelijk werd voor conflictpreventie en de vreedzame regeling van conflicten in de regio in en tussen de lidstaten.

Een maand eerder had de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) een ‘Mechanism for conflict prevention, management and resolution’ boven de doopvont gehouden. De OAE signaleerde hiermee de bereidheid van haar lidstaten om voortaan een grotere verantwoordelijkheid op te nemen bij het beheer van crisissen op hun continent. De nadruk werd vooral gelegd op de noodzaak aan preventie, via louter Afrikaanse bemiddeling en tussenkomst. De Afrikaanse landen zagen in de OAE-beslissing een bevestiging dat de Afrikanen zelf een oplossing moesten vinden voor hun conflicten. De daaropvolgende OAE-tussenkomsten in 1993-1994, in Lesotho, Zuid-Afrika, Congo-Brazzaville en Gabon werden dan ook beschouwd als goede voorbeelden van geslaagde preventieve diplomatie door Afrikanen onderling.

Vanaf de zomer van 1992 had het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken deze ontwikkelingen met aandacht gevolgd. Dat Afrikaanse overheden erkenden dat ze zelf meer verantwoordelijkheid wilden opnemen en daarvoor eigen instrumenten en initiatieven ontwikkelden, werd in Brussel gezien als een bijkomende ‘illustratie dat ook op dit terrein de Afrikaanse landen zelf hun eigen toekomst in handen willen nemen’⁷, België was van oordeel dat zulk een benadering ondersteund diende te worden, Dat gebeurde zowel financieel als diplomatiek en institutioneel. Centraal stond de ondersteuning van de eigen Afrikaanse capaciteiten, met name de versterking van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid en de financiering van punctuele Afrikaanse operaties. Zo ondersteunde België eind 1993 logistiek en vooral financieel een observatiemissie van de OAE in Burundi, na een poging tot staatsgreep waarbij president Ndadaye werd vermoord.. Mede door België ontstond ook een politieke

⁷ VANDENBROUCKE, F., DERYCKE, E., *België en subsaharaans Afrika. Agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking*. Teksten en Documenten, 95/1. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, februari 1995, p. 10

dialogo tussen de EU en de OAE. Beide organisaties ontmoetten elkaar voor het eerst formeel op 1 december 1994 in Brussel. Een Belgisch ambassadeur, Jean De Ruyt, werd een tijdlang speciaal belast met de uitbouw van deze contacten tussen EU en OAE, in het bijzonder inzake vredeshandhaving en conflictpreventie.

Tegen eind 1993, begin 1994 had het Belgische Afrikabeleid aldus een aantal nieuwe accenten gelegd, maar leek de toestand in Centraal-Afrika zelf weinig hoopgevend. In Zaïre leek de transitie in een onoplosbare impasse te zijn beland, ondanks de ondertekening van een protocolakkoord (oktober 1993) en een Acte de Transition (april 1994). In Burundi was de mislukte staatsgreep van oktober 1993 gevolgd door slachtpartijen en een veralgemeende polarisering tussen het noorden en het zuiden van het land en tussen Tutsi en Hutu. In Rwanda verliep de uitvoering van het Arusha-akkoord bijzonder moeizaam. Hutu-extremisten waren gekant tegen de afgesproken machtsdeling en voerden een harde anti-Belgische campagne via hun radiozender. Regelmatig waren er schermutselingen tussen FPR- en legereenheden en indicaties liepen binnen dat zowel Hutu-milities als het FPR geheime wapendepots aanlegden binnen en buiten de hoofdstad Kigali.

DE RWANDESE VOLKENMOORD

Op verzoek van de Verenigde Naties, van de Rwandese regering en van het FPR had België in november 1993 aanvaard om deel te nemen aan een VN-strijdmacht in Rwanda, de Unamir (Minuar in de Franse afkorting). Deze blauwhelmen moesten toezien op de naleving van de akkoorden van Arusha. België beschouwde de VN-troepenmacht als het sluitstuk van zijn Rwandapolitiek. Zonder internationale troepenmacht leek de pacificatie van het land twijfelachtig. Om niet de volledige verantwoordelijkheid over de VN-operatie te moeten dragen, was de Belgische regering echter slechts bereid 370 man in te zetten en niet de door de VN gevraagde 800. Onder zware druk van de Generale Staf, die bezorgd was om de veiligheid van de Belgische troepen, werd het aantal uiteindelijk opgetrokken tot 450 man.

Op 6 april 1994 werd het vliegtuig van president Habyarimana neergeschoten. De Rwandese president en zijn Burundese ambtsgenoot lieten er het leven. Dat bezegelde meteen het einde van het vreedzame transitieproces in Rwanda. Bijna onmiddellijk werd een jacht op Tutsi's en gematigde Hutu's ingezet door de milities van het MRND, geholpen door eenheden van het Rwandese leger. Tien Belgische para's, die instonden voor de bescherming van de Rwandese eerste minister, werden daarbij vermoord.

Een dag na de aanslag kreeg Johan Swinnen, de Belgische ambassadeur in Kigali, opdracht om wie bedreigd was – buitenlander of Rwandees – op te vangen. Maar de gevechten en de chaos in Rwanda namen snel toe. Ook Belgische burgers werden gedood. Tot zesmaal toe, zowel in New York als bilateraal, had België tevergeefs aangedrongen op een versterking van hun mandaat en een verhoging van hun getalsterkte.⁸ De openbare opinie zal niet begripen, aldus een instructie van minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes aan de Belgische ambassade in Washington, een dag na de aanslag op Habyarimana dat 'indien er vele doden vallen [...] de Minuar non-actief

⁸ Senaat, *Beknopt verslag van de hoorzittingen van de Bijzondere Rwanda-Commissie*, 18 maart 1997, p. 190; Senaat, *Verslag van de Parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda*, 6 december 1997, pp. 546

zou blijven, zich verschuilend achter een beperkt mandaat'. Een rechtstreekse tussenkomst bij VN-Secretaris-generaal Boutros-Ghali om het mandaat uit te breiden tot de bescherming van 'people who would be in danger such as remaining Rwandan politicians',⁹ leverde al evenmin resultaat op. Belgische voorstellen om de aanwezige VN-troepen, of het Belgische contingent, de mogelijkheid te geven een veiligheidszone in te stellen in Kigali, werden van de hand gewezen. Op 9 april werd daarom een Frans-Belgische troepenmacht naar het land gestuurd om de buitenlanders te evacueren, maar ook enkele Rwandese prominenten wier leven in gevaar was. Ook de Verenigde Staten stuurden een troepenmacht om hun landgenoten te evacueren.

In New York was de discussie over de toekomst van de Unamir intussen volop aan de gang.¹⁰ Verscheidende alternatieven deden de ronde: versterking en uitbreiding van de missie; volledige terugtrekking; behoud van de huidige missie; opschorting van de missie, met behoud van onderdelen ervan in Rwanda of een van de buurlanden. De stemming helde er al snel over in de richting van een terugtrekking van alle blauwhelmen, zowel onder de belangrijkste leden van de Veiligheidsraad als in het VN-secretariaat zelf. Het oorspronkelijke mandaat van de VN-troepen was onuitvoerbaar geworden door de om zich heen grijpende anarchie. De blauwhelmen waren machteloos: tienduizenden doden waren reeds gevallen ondanks hun aanwezigheid.

Op 12 april schaarde de Belgische regering zich aan de kant van de voorstanders van een algehele terugtrekking. Het kernkabinet besliste unaniem om de Belgische blauwhelmen, indien nodig eenzijdig, terug te trekken en om diplomatieke demarches uit te voeren bij de leden van de Veiligheidsraad en bij de troepenleveranciers om begrip op te brengen voor de Belgische terugtrekking en een snelle terugtrekking van het hele Unamir-contingent te ondersteunen. Vooral deze demarches leverden de toenmalige Belgische besluitvormers nadien forse kritiek op en zouden drie jaar later zelfs leiden tot een parlementaire onderzoekscommissie.¹¹ Maar ook intern leidde de regeringsbeslissing tot bezwaren. Een 'fuite honteuse' uit schrik voor gezichtverlies, zo omschreef het hoofd van de Unamir-troepen in Kigali, de Belgische kolonel Luc Marchal, deze beslissing nadien.¹² Ook binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken werden sterke bedenkingen geopperd. De vraag werd er gesteld welke de implicaties zouden zijn voor het Belgische Afrikabeleid in de toekomst. Ook werd er geopperd dat Belgische troepen in de toekomst beter niet meer zouden deelnemen aan operaties in Rwanda.

Voor de Belgische regering rechtvaardigden twee redenen haar beslissing tot terugtrekking: de basis voor de Unamir, namelijk het toezicht op de uitvoering van Arusha, bestond niet langer en de Belgen werden daarenboven in Rwanda niet langer als neutraal aangezien. Van Hutu-zijde werden de Belgen immers systematisch beschuldigd verantwoordelijk te zijn voor de aanslag op Habyarimana. Hun aanwezigheid zou aldus ook de overige Unamir-eenheden in gevaar brengen. Belgische regeringsleden waren er daarenboven van overtuigd dat de publieke opinie in eigen land niet zou accepteren dat Belgische troepen nog langer in Rwanda zouden blijven na de moord op de tien Belgische militairen.

⁹ US Embassy (Brussels) to State Department, 8 april 1994 (zie n10)

¹⁰ In juni 2014 werd een reeks diplomatieke documenten over de Rwandese volkenmoord voor het eerst vrijgegeven. Zie hiervoor: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB472> en <http://www.nytimes.com/2014/06/04/world/africa/un-cables-reveal-a-turning-point-in-rwanda-crisis.html>

¹¹ Senaat, *Verslag van de Parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda*, 6 december 1997

¹² Senaat, *Verslag van de Parlementaire commissie*, o.c., pp. 546 en 548

Onder de permanente leden van de Veiligheidsraad en binnen het VN secretariaat bestond begrip voor de Belgische houding. Ook zij waren van mening dat de aanwezigheid van Belgische troepen de hele missie in gevaar dreigde te brengen.¹³ Maar in New York beseftte men ook dat de terugtrekking van het Belgische Unamir-detachement, dat de ruggengraat vormde van de VN-macht, het feitelijke einde van Unamir zou betekenen.

Een dag na de Belgische beslissing gaf VN-Secretaris-generaal Boutros-Ghali instructie om de terugtrekking van het hele Unamir-contingent voor te bereiden. Maar de Veiligheidsraad talmde met een beslissing. Het verzet van de Afrikaanse leden in de Veiligheidsraad tegen de terugtrekking van Unamir verhinderde dat tot een terugtrekking werd beslist, terwijl de Canadese generaal Dallaire, het hoofd van Unamir, pogingen ondernam om een staakt-het-vuren te bekomen tussen het Rwandese regeringsleger en de eenheden van het FPR. Vanaf 17 april begonnen de Belgische blauwhelmen zich, zoals aangekondigd, terug te trekken. Hun opdrachten werden overgenomen door Ghanese en Bengaalse blauwhelmen, maar ook deze laatsten bleken al snel te willen vertrekken uit Rwanda.

De bemiddelingspogingen van Dallaire mislukten: het FPR vond die 'tijdverlies' en regeringstroepen namen Unamir-eenheden onder vuur, zowel rechtstreeks als onrechtstreeks. Op dinsdagavond 19 april verlieten de laatste Belgische blauwhelmen Kigali. Drie dagen later besliste de Veiligheidsraad om het gros van de blauwhelmen terug te trekken, zonder de Unamir-missie evenwel formeel op te heffen.

Tegen eind april was in Rwanda een volkenmoord in volle uitvoering, terwijl het FPR oprukte naar de hoofdstad Kigali. In juli nam het daar de macht over. Tussen de 500.000 en 1 miljoen Rwandezes waren vermoord, op nauwelijks honderd dagen tijd. Het waren hoofdzakelijk Tutsi's, maar ook Hutu's die door de Hutu-extremisten als politieke tegenstanders werden aangezien. Twee miljoen Rwandezes, ditmaal hoofdzakelijk Hutu's, waren op de vlucht geslagen en hadden op hun beurt een onderkomen gevonden in vluchtelingenkampen in de buurlanden.

AGENDA VOOR EEN NIEUWE DIALOOG

De omvang van de genocide en de uitzichtloosheid in de overige Centraal-Afrikaanse staten leidden tot een stilstand in het Belgische Afrikabeleid. In oktober 1994 volgde Frank Vandenbroucke (SP) Willy Claes op als Minister van Buitenlandse Zaken. In de eerste week na zijn aantreden besliste hij tot een 'voluntaristische' initiatief om 'een nieuwe catastrofe te vermijden'.¹⁴ De grote aantallen vluchtelingen in de regio creëerden niet alleen regionale destabilisering, maar ook acute veiligheidsproblemen in de geïmproviseerde kampen zelf. Contacten met Rwanda waren intussen weliswaar omzichtig hernomen, maar het nieuwe Rwandese regime werd in de internationale gemeenschap met argwaan bekeken, wat dan weer een gevoel van isolement kweekte in Kigali, dat zich daardoor repressiever en meer gesloten ging opstellen.

Om die impasse te doorbreken, lanceerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een intensieve diplomatieke lobbyactie, waarin bilaterale en multilaterale inspanningen werden

¹³ UK Mission New York to FCO, 14 april 1994 (zie n10)

¹⁴ Frank Vandenbroucke in: *De Morgen*, 9 januari 1995

samengevoegd om de vluchtelingenproblematiek aan te pakken. De oplossing hiervan werd immers beschouwd als de basisvoorwaarde voor minimale stabiliteit in de regio. ‘Carambole-diplomatie’, zo omschreef toenmalig directeur-generaal van de Politiek Frans Van Daele deze aanpak: bilateraal inzetten om multilateraal te scoren. In nauw overleg met de Burundese autoriteiten, de Verenigde Staten en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid werd een ‘terugkeerstrategie’ uitgewerkt, die concrete verbintenissen vastlegde voor de landen van herkomst en van asiel, maar ook voor de internationale gemeenschap en de ngo’s. Vijf maand later, in februari 1995, werd deze strategie goedgekeurd op een regionale Vluchtelingenconferentie in Bujumbura. De Belgische pers omschreef het als een ‘diplomatiek succes voor lokomotief België’.¹⁵ Intern in het ministerie van Buitenlandse Zaken werd dit initiatief inderdaad beschouwd als de start van een nieuw beleid inzake Centraal-Afrika: een ‘sterk bilateraal engagement inzake institutionele heropbouw en hulp, die de bevolking direct ten goede komt’, met nadruk op de regionale context en op de verantwoordelijkheid van de plaatselijke regeringen.

Dit waren elementen uit een beleidsbrief, die op 1 februari 1995 door het kernkabinet was goedgekeurd en die vervolgens gepresenteerd was aan het parlement onder de titel: *België en subsaharaans Afrika – Agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking*.¹⁶ Het was de eerste uitvoerige Afrikanota sedert 1983. Het vertrekpunt voor Frank Vandenbroucke werd door sommigen omschreven als ‘Afrika voor de Afrikanen’ en later, door zijn opvolger Erik Derycke (SP), als *African ownership*: ‘Dit nieuwe Afrikaanse denken gaat ervan uit dat het de Afrikanen zelf toekomt om hun continent een nieuwe start te geven, dat het ieder-voor-zich van na de onafhankelijkheid weinig tastbare resultaten heeft opgeleverd en er dus een veel grotere interafrikaanse solidariteit dan in het verleden nodig is. Kortom, dat de Afrikaanse leiders zelf in actie moeten komen. Deze inspiratie ligt ten grondslag aan verschillende, onderling verbonden processen die echter slechts zelden de aandacht trekken van de internationale gemeenschap: democratisering, hernieuwde aandacht voor regionale samenwerking en integratie en eigen mechanismen voor conflictpreventie en crisisbeheer. Centraal daarbij staat de eigen verantwoordelijkheid (en vooral die van de eigen elites), dertig jaar na de onafhankelijkheid. Kritiek op eigen falen en op dat van de politieke leiders wordt niet langer geschuwd. Het herstel van de Afrikaanse situatie wordt op die manier op de eerste plaats het werk van de Afrikanen zelf.’ Het was daarop dat het Belgische Afrikabeleid zich moest enten: ‘Mijn credo inzake Afrika is simpel: ik ben ervan overtuigd dat de tijd rijp is voor een nieuw hoofdstuk in de betrekkingen tussen Afrika en ons continent, maar het zal moeten gaan om een hoofdstuk dat gezamenlijk wordt geschreven, als een soort contractuele verbintenis tussen partners die elk hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan op zich nemen.’¹⁷

De inhoudelijke prioriteiten van het nieuwe Afrikabeleid kwamen in feite neer op de bundeling van de initiatieven, die België in de jaren voordien op een ad-hocwijze had genomen: mensenrechten en steun aan de democratisering en de uitbouw van de rechtsstaat; institutionele, militaire en financiële ondersteuning van de Afrikaanse capaciteitsopbouw voor conflictpreventie; ondersteuning van pogingen tot regionale integratie en samenwerking en

¹⁵ *De Standaard, Le Soir*, 20 februari 1995. Voor het slotdocument, zie:

<http://www.refworld.org/docid/438ec9052.html>

¹⁶ VANDENBROUCKE, F., DERYCKE, E., *België en subsaharaans Afrika. Agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking*. Teksten en Documenten, 95/1. Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, februari 1995

¹⁷ Senaat, *Parlementaire Handelingen*, 10 februari 1995, p. 1174

grotere nadruk bij Ontwikkelingssamenwerking voor de regionale dimensie bij bilaterale programma's.

Qua methode zou België voortaan definitief opteren voor een multilaterale inschakeling van zijn beleid. Deze was in 1992 gestart met de zogeheten 'trojka', bestaande uit de Verenigde Staten, Frankrijk en België, die hier hun Zaïrebeleid op elkaar afstemden. Bij het post-genocide Rwandabeleid werd bijzonder nauw samengewerkt met de Verenigde Staten. In de nieuwe Afrikanota werd aangekondigd dat België zijn Afrikabeleid nu systematisch zou situeren in het verlengde van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU. Deze multilateralisering werd gezien als een multiplicator van de Belgische inspanningen.

Ten slotte bevestigde de beleidsbrief de blijvende geografische concentratie op Centraal-Afrika. In tegenstelling tot sommige commentaren in pers en parlement was er in 1995 geen sprake van een 'sluipende heroriëntering' van het Belgische Afrikabeleid van Centraal-Afrika naar het meer beloftevolle Zuid-Afrika.¹⁸ In werkelijkheid was het de bedoeling van Frank Vandembroucke om, samen met een verhoogde inspanning voor Centraal-Afrika, ook meer aandacht te besteden aan Zuid-Afrika, omdat het welslagen van de post-Apartheidtransitie een verregaande invloed kon hebben voor het hele Afrikaanse continent, zowel symbolisch als in termen van stabiliteit en economische relance.¹⁹

HET BELGISCH AFRIKABELEID OP KRUISSNELHEID

In de tweede helft van de jaren negentig werd het Belgisch Afrikabeleid gedomineerd door twee kwesties: in eigen land ging alle politieke aandacht naar een parlementaire onderzoekscommissie inzake Rwanda, terwijl de Belgische diplomatie de handen vol had met een cascade van elkaar snel opvolgende gebeurtenissen in Zaïre. Slechts langzaam drong de constatering door dat de assen die zich rond de eeuwwisseling hadden afgetekend in de Afrikapolitiek, ook voor de daaropvolgende regeringen de bedding vormden voor hun beleid in Centraal-Afrika. Wat echter geen bewaarheid werd, was de positieve trend in Afrika, die de achtergrond had gevormd van het nieuwe Belgische beleid, zoals vastgelegd in de beleidsbrief van februari 1995.

Op 30 april 1997 ging een parlementaire onderzoekscommissie van start met de bedoeling te achterhalen of en welke fouten België begaan had aan de vooravond van de volkenmoord in Rwanda. Ministers, diplomaten, militairen en de familieleden van de vermoorde para's werden ondervraagd. Het eindrapport, dat eind december van dat jaar werd neergelegd, was erg streng voor de Belgische regering en de internationale gemeenschap. Beide werd verweten gefaald te hebben in april 1994.²⁰ De commissie formuleerde een reeks aanbevelingen, ondermeer voortaan 'geen contingent meer [te leveren] voor VN-operaties in landen waarmee vroeger een koloniale relatie bestond'. Deze aanbeveling werd nadien door de regering overgenomen in een beleidsnota van januari 1998: 'België hoort geen gevechtstroepen op het terrein te sturen naar landen waarmee we koloniale banden hadden. Dit sluit niet elke deelname aan een vredesoperatie in die landen uit.' Dat laatste sloeg op eventuele logistieke of

¹⁸ *Financieel Economische Tijd*, 24 januari 1995

¹⁹ Senaat, *Parlementaire Handelingen*, 10 februari 1995, p. 1175

²⁰ *Ibid.*, p. 720

communicatieondersteuning. Maar België zou vooral actief bijdragen tot de versterking van de Afrikaanse capaciteiten inzake vredeshandhaving, zowel bilateraal als multilateraal, aldus de regeringsnota: 'De ontwikkeling van de capaciteit van de Afrikaanse landen om zelf aan conflictpreventie te doen en crisissen te beheren is inderdaad zeer belangrijk. De vrede en de stabiliteit in Afrika is op de eerste plaats een zaak van de Afrikanen zelf. België is bereid zich actief in te zetten voor de versterking van de Afrikaanse capaciteiten inzake vredeshandhaving zowel bilateraal als multilateraal.'²¹ Deze aankondiging bevestigde daarmee een van de assen in de eerdere beleidsbrief van februari 1995.

Terwijl deze onderzoekscommissie haar werk deed, werd de aandacht van de Belgische diplomatie gemonopoliseerd door de gebeurtenissen in Zaïre. Eind augustus 1996 namen Congolese Tutsi's in Zuid-Kivu de wapens op om zich te beschermen tegen een coalitie van Zaïrese regeringstroepen en Rwandese Hutu-milities die hun land waren ontvlucht na de volkenmoord. Tegen mei 1997 had zich een coalitie gevormd van verzetsgroepen, gedomineerd door het Rwandese en Oegandese leger. Deze had Kinshasa veroverd, Mobutu verjaagd en de in de vergetelheid geraakte Laurent-Désiré Kabila aangesteld tot nieuwe president van wat voortaan de Democratische Republiek Congo heette. Nauwelijks een jaar later echter steunden Oeganda en Rwanda een nieuwe rebellie in het oosten van Congo, ditmaal tegen hun voormalige bondgenoot Kabila, die daarop de steun kreeg van een reeks andere buurlanden, waaronder Angola en Zimbabwe. De rebellie transformeerde zich in een 'oorlog zonder grenzen', een bloedige cocktail van burgeroorlog, banditisme en internationaal conflict, die Congo in een mum van tijd transformeerde in een lappendeken van gebieden onder controle van rivaliserende rebellenbewegingen, regeringsleger en buitenlandse troepen. Het aantal slachtoffers was onmogelijk te tellen. Cijfers variëren van 500.000 tot 5 miljoen.

Officieel werd die oorlog beëindigd in 2003. Laurent-Désiré Kabila, vermoord in 2001, was tegen dan opgevolgd door zijn zoon Joseph Kabila, die al had opgeroepen tot vredesgesprekken tussen alle betrokken partijen. Maar een reeks akkoorden kon niet verhinderen dat in beide Kivu-provincies en in Ituri, grenzend aan Rwanda en Burundi, straffeloosheid troef bleef en een grootschalig humanitair drama zich afspeelde, ondanks de aanwezigheid van de op één na grootste VN-missie ter wereld (Monuc, in mei 2010 omgedoopt tot Monusco). In Congo ontwikkelde het regime van president Joseph Kabila zich tot een nieuw piramidaal stelsel, bestaande uit een 'raderwerk van uitbuitings- en repressiestructuren', zoals ten tijde van Mobutu, 'waarbij overheidsposities werden gereduceerd tot instrumenten van persoonlijk gewin'.²²

Rwanda, dat direct betrokken partij was bij het aanhoudend gewapend treffen in en rond Congo, genoot nochtans lange tijd van een positief internationaal imago. Na de volkenmoord verzekerde het regime onder leiding van Paul Kagame immers politieke stabiliteit en een opmerkelijke sociale vooruitgang in het land. Rwanda groeide zelfs uit tot een van de snelst groeiende economieën in Afrika. Maar het tij keerde voor Rwanda toen de Verenigde Naties het regime er in 2012 van beschuldigde wapens en directe militaire steun te verlenen aan M23, een door Congolese Tutsi's geleide militie in Oost-Congo, die tienduizenden Congolezen op de vlucht

²¹ *Beleidsnota van de Regering over de Belgische deelname aan vredesoperaties*. Kamer, Parlementaire Documenten, Zitting 1997/1998, nr. 1394/Senaat, nr. 859, 28 januari 1998, pp. 6-7

²² VLASSENROOT, K., 'Congo 'viert feest'', in: *Samenleving en Politiek*, juni 2010, 17:6, p. 70

had gedreven.²³ De Verenigde Staten waarschuwden daarop publiekelijk dat de Rwandese leiders riskeerden naar het Internationaal Strafhof te worden verwezen voor misdaden tegen de menselijkheid als de beschuldigingen correct zouden zijn. Kigali verloor toen voor het eerst zijn positief internationaal imago. Donoren bevoren hun ontwikkelingshulp. Intern werd het regime, dat nooit ruimte heeft gelaten voor een betekenisvolle politieke oppositie, volgens vele waarnemers almaar repressiever.

oOo

Toen de oorlog in en rond Congo in de zomer van 1996 uitbrak, had de Belgische diplomatie de kans noch de wil om een actieve rol op te nemen. ‘Kongo en Centraal-Afrika waren [...] voor de regering-Dehaene geen prioriteit. Ik zat dus geïsoleerd in een regering die van mij verwachtte dat er rond Kongo geen moeilijkheden zouden ontstaan. Deze opdracht stond haaks op mijn persoonlijk aanvoelen van het drama dat zich in Kongo afspeelde. [...] We beperkten ons tot humanitaire hulp,’ aldus Erik Derycke (SP), die in juni 1995 Frank Vandenbroucke was opgevolgd als minister van Buitenlandse Zaken.²⁴ Onder Derycke verdween inderdaad de interventionistische Afrikapolitiek, die zijn voorgangers hadden gevoerd. België, aldus Erik Derycke, zag zichzelf veeleer als boodschapper tussen de strijdende partijen, een rol die hijzelf omschreef als ‘discreter en minder mediageniek’.²⁵

Toen Derycke in juni 1999 op zijn beurt werd opgevolgd door Louis Michel (PRL) werd het roer opnieuw omgegooid: ‘Afrika is een van prioritaire assen van het Belgisch buitenlands beleid. Het is mijn bedoeling te komen tot een strategische nota die richting geeft aan onze acties in komende maanden,’ kondigde Louis Michel aan bij de opening van een groots opgezette consultatieronde onder de Belgische Afrika-experts half februari 2000. De afgelopen jaren – zo meende hij althans aanvankelijk – had België geen Afrikabeleid meer gevoerd.²⁶ Maar snel zou hij erkennen dat zijn beleid naadloos aansloot bij de Afrikakoers, die België in de eerste helft van de jaren negentig had uitgezet: ‘J’aurais tout à fait pu souscrire à la note de politique africaine de Frank Vandenbroucke,’ zo constateerde hij iets meer dan een jaar na zijn ambtsaanvaarding.²⁷ ‘Het huidige Belgische beleid bouwt [...] verder op wat tijdens de vorige regeerperiodes op het getouw werd gezet. De objectieven en principes van ons Afrikabeleid zijn geleidelijk gedefinieerd tijdens het laatste decennium en worden thans nog verfijnd.’²⁸

In het Afrikabeleid van Louis Michel stond Congo centraal. Het verdwijnen van Mobutu en de moeizame relatie met Rwanda effenden hiervoor het pad. Het was niet zijn actief en interveniërend optreden dat Michels’ Afrikapolitiek onderscheidde van zijn voorgangers. Dat

²³ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/348/Add.1

²⁴ *Financieel Economische Tijd*, 7 januari 2000

²⁵ ‘Priorités de notre politique étrangère.’ Toespraak van E. Derycke op de Diplomatieke Contactdagen, 1 september 1997

²⁶ *La Libre Belgique*, 17-18 juli 1999

²⁷ Louis Michel in: *Le Journal du Samedi*, 23 september 2000

²⁸ ‘La politique belge en Afrique. Les implications pour les forces armées belges.’ Toespraak van L. Michel op het KHID-colloquium ‘Invloed van de nieuwe Belgische Afrika-politiek op de strijdkrachten’, Brussel, 7 maart 2001

was vergelijkbaar met de periode-Claes en -Vandenbroucke. Het was zijn directe persoonlijke betrokkenheid dat hem onderscheidde van zijn voorgangers. De persoonlijke pendeldiplomatie die hij opzette, smeedde mede de voorwaarden voor de ondertekening van een vredesverdrag tussen Congo en Rwanda, in Pretoria in juli 2002. Dat was het begin van een transitieperiode die moest leiden tot de eerste vrije verkiezingen sinds 1960.

Dit Congolese transitieproces ondersteunen, vormde de essentie van het Belgische Afrikabeleid van de regering-Verhofstadt en was dan ook analoog met het Belgische activisme inzake Zaïre tussen 1992 en 1994. Ter plaatse in Congo gebeurde dit via een zogeheten Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT), samengesteld uit de lokale vertegenwoordigers van een reeks internationale organisaties (VN, OAE, EU), van de permanente leden van de Veiligheidsraad en een reeks landen uit de regio en uit Europa. België gebruikte CIAT op een bijzonder actieve manier om erover te waken dat de afspraken van het vredesverdrag van juli 2002 door alle betrokkenen strikt werden nageleefd en de organisatie van vrije verkiezingen mogelijk werd gemaakt. De Belgische diplomatie beseftte immers dat een Belgisch bilateraal beleid veel te weinig slagkracht had en dat multilaterale inschakeling vereist was om effect te sorteren. Op een systematische manier trachtte België ook de EU als een hefboom te hanteren. Toch leefde eind 2001 binnen Buitenlandse Zaken het gevoel dat de Europeanisering van het Belgisch Afrikabeleid niet echt geslaagd kon genoemd worden, vooral door een gebrek aan belangstelling bij de overige lidstaten. Centraal-Afrika op de agenda houden werd dan ook een constante bekommernis van de Belgische diplomatie.

Daarnaast werd ook een nauwe samenwerking met Zuid-Afrika nagestreefd. Zo zou België in 2001 het enige land (naast de EU) zijn om een Zuid-Afrikaanse beschermingsmacht in Burundi, opgesteld op vraag van de VN Veiligheidsraad en van de OAE, financieel te ondersteunen. Drie jaar later beslisten beide landen om samen te werken bij de opleiding van Congolese eenheden en hun integratie met voormalige rebellengroepen in een nationaal Congolees leger. De stationering van enkele honderden Belgische militairen in Kisangani voor deze omkadering leek in te gaan tegen de aanbevelingen van de Rwandacommissie. Eerste minister Verhofstadt – die verslaggever was geweest van de Rwandacommissie – verdedigde deze beslissing echter met het argument dat het ‘toen ging om een veel grotere vredesmacht, met een slecht mandaat. Nu sturen we enkel instructeurs. Ook andere Europese landen ondersteunen het vredesplan voor Congo.’²⁹

De uitbreiding van de militaire samenwerking met Afrikaanse landen lag in de lijn van de nieuwe assen van het Belgische Afrikabeleid, maar opende voor de Belgische militairen niettemin een nieuw hoofdstuk. Waar die vroeger beperkt was tot bilaterale militair-technische samenwerking (MTS) met Congo, Rwanda en Burundi werd deze nu verruimd met samenwerking met Zuid-Afrika, Benin en Gabon.³⁰

Tussen 1990 en 1995 waren mensenrechten en steun aan de democratisering en aan de uitbouw van de rechtsstaat een nieuwe as geworden van het Belgisch Afrikabeleid. De regering-Verhofstadt ging dit concreet invullen met een reeks nieuwe dimensies. In juli 2002 boog de ministerraad zich over de plundering van bodemrijksdommen in Congo. Enkele jaren eerder al had België zich actief ingeschakeld in de strijd tegen de illegale handel in bloeddiamanten en had

²⁹ *Het Volk*, 10 januari 2004

³⁰ *Le Soir*, 21 april 2000

het in samenwerking met de Hoge Raad voor Diamant in Antwerpen een controlesysteem uitgewerkt, nog voor het Kimberleyproces formeel van start was gegaan. In december 2001 kwam nu de plundering van de Congolese bodemrijksdommen door de strijdende partijen voor het eerst op de Belgische regeringsagenda. De regering-Verhofstadt besliste dit dossier nauwgezet op te volgen en daartoe binnen Buitenlandse Zaken een werkgroep op te richten.

De aanleiding vormde een VN-onderzoek, dat al gestart was in 2000 en waarbij een aantal Belgische bedrijven uit de mijn- en de diamantsector genoemd waren. Zowel de VN- als de Belgische experts onderschreven de stelling dat deze leegroof en de betrokkenheid van criminele netwerken het militaire conflict in Centraal-Afrika niet alleen in stand hielden, maar ook de rechtsstaat ondermijnden. Ze holden het staatsgezag en de gebrekkig functionerende staatsinstellingen uit. Maar omgekeerd, zo stond te lezen in de voorbereidende nota van de werkgroep aan de ministerraad van 19 juli 2002, werkte het fragiele staatsgezag in Congo de roof van natuurlijke rijkdommen in hand. Als gevolg hiervan ging België zich inschakelen in de internationale inspanningen voor een transparante uitbating van bodemrijksdommen, ondermeer via een ethische code voor ondernemingen. Eind 2003 werd een OESO-studie gefinancierd die verdere verduidelijking zou geven omtrent de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen in conflictgebieden met zwakke staatsstructuren. Terzelfder tijd ging België ook gericht onderzoeken hoe het de hervorming van het Congolees openbaar ambt kon ondersteunen (een project dat in 2005 gezamenlijk met Zuid-Afrika werd uitgevoerd).

‘Goed bestuur’ werd op die manier een leidmotief in de Belgische Afrikapolitiek.

Een andere dimensie bij de ondersteuning van de rechtsstaat was de systematische nadruk die België ging leggen op de hervorming van de veiligheidsdiensten. Onder de naam ‘security sector reform’ (SSR) werd dit vanaf de regering-Verhofstadt een parallelle inspanning van Buitenlandse Zaken en Defensie (alsook, maar in minder mate, politie en justitie) – parallel, want de coördinatie tussen de twee belangrijkste departementen liet te wensen over. Buitenlandse Zaken zag een sleutelrol weggelegd voor de EU, conform de overtuiging dat de Belgische armslag te beperkt was om deze hervorming tot een goed einde te brengen. Minister van Defensie André Flahaut (PS) daarentegen zette vooral in op een bilaterale actie, gebaseerd op de heropstart van het vroegere militaire partnerschap met Congo, Rwanda en Burundi.³¹

Het Belgische Afrikabeleid onder de regering-Verhofstadt werd in grote mate vereenzelvigd met de persoon van Louis Michel. Diens persoonlijke betrokkenheid was evenwel niet zonder kritiek. Toen hij in de loop van 2001 steeds nauwere contacten ontwikkelde met president Kabila, in de hoop op die manier het transitieproces te vergemakkelijken, kreeg hij toenemende kritiek van de Congolese oppositie, en vooral vanwege haar ouderdomsdeken Etienne Tshisekedi (UDPS). Hij beschuldigde Michel ervan te nadrukkelijk partij te kiezen voor het regime. Maar Louis Michel verdedigde zich dat hij wel degelijk kritiek uitte op wat fout ging in het regime en op de onwil van Kabila inzake de intercongolese dialoog – maar enkel *en tête à tête* met de president.³²

Dat veranderde toen Karel De Gucht in juli 2004 aantrad als nieuwe minister van buitenlandse zaken. Deze opteerde voor een heel andere stijl: publieke veroordelingen en

³¹ VLASSENROOT, K., HOEBEKE, H., ‘Het relaas van een turbulente relatie: de Congolees-Belgische betrekkingen’, in: *Internationale Spectator*, 65:5, mei 2011, p. 277

³² *Le Soir*, 26 januari 2010

kritieken leken hem een betere manier te zijn om de Congoese autoriteiten te dwingen de gemaakte afspraken na te leven. Drie maanden na zijn aantreden verklaarde hij publiek dat het misschien goed zou zijn om Congo onder internationale curatele te plaatsen als men de transitie wou redden.³³ Zijn herhaalde publieke veroordelingen van de Congoese politici werden hem niet in dank afgenomen, noch in Kinshasa, maar ook niet door tal van Belgische waarnemers. Zijn analyse van wat fout ging in Congo werd niet in vraag gesteld, maar zijn methode werd contraproductief genoemd, ook omwille van zijn gebrek aan coördinatie met Europese en andere internationale instellingen – nochtans een beleidslijn die in 1995 geïdentificeerd was als de noodzakelijke hefboom om Belgische initiatieven doeltreffend te maken.³⁴

Het leek er bovendien op dat het Belgisch Afrikabeleid weinig coherent was. De diplomatieke relatie evolueerde naar een dieptepunt, maar de militaire samenwerking verliep alsof alles normaal was en de ontwikkelingssamenwerking werd in maart 2007 opnieuw heropgenomen, na de breuk van 1990. In 2008 leidde de verziekte persoonlijke relatie tussen De Gucht en Kabila tot een diplomatieke kortsluiting tussen Brussel en Kinshasa. Kabila vroeg zich retorisch af welke verhouding België met Congo wou hebben: ‘Soit de bonnes, de très bonnes relations de partenariat adulte avec un Etat souverain et indépendant, soit des relations de maître à esclave.’³⁵ De Congoese ambassadeur in Brussel werd teruggeroepen en de Belgische consulaten in Lubumbashi en Bukavu werden gesloten.

Pas in januari 2009 werden de relaties tussen beide landen genormaliseerd, door toedoen van eerste minister Herman Van Rompuy (CD&V). In de verklaring, ondertekend door de eerste ministers van beide landen, werden de grondbeginselen voor de toekomstige samenwerking neergeschreven: een open dialoog, eerbied voor de soevereiniteit op voet van gelijkheid en een partnerschap op basis van wederkerigheid. Die wederkerigheid verwees naar de ‘contractuele verbintenis’, waar de beleidsbrief van 1995 voor het eerst gewag had van gemaakt.

Dat gebeurde in een periode van elkaar snel opvolgende binnenlandspolitieke crises en lange impasses in België. Dit wijzigde echter niets aan de grondstroom van de Belgische Afrikapolitiek. De intussen klassieke assen van het beleid bleven de bedding van de diplomatieke inspanningen: steun aan de rechtsstaat en *good governance* (security sector reform, strijd tegen wetteloosheid en tegen de illegale exploitatie van bodemrijksdommen). Regionale inschakeling bleef een streefdoel. Zo ondersteunde België het Rwandese en Burundese lidmaatschap van de East African Community (EAC), dat formeel inging op 1 juli 2007, evenals de Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), die in Belgische ogen een potentieel valabele integratiemotor van Congo, Rwanda en Burundi bleef. Principiële steun aan de Afrikaanse Unie (de opvolger van de OAE) bleef behouden, maar België was sceptisch geworden wat betref de doeltreffendheid en, vooral, de transparantie van de organisatie. Multilaterale inschakeling van Belgische initiatieven bleef een constante bekommernis, vooral op EU niveau, waarbij België zich inzette om de regio onder de aandacht en op de agenda te houden. België was lid van een contactgroep (bestaande uit de VN en een zestal westerse staten), die een kaderakkoord, gesloten in Addis Abeba in februari 2013, moest begeleiden. Dat kaderakkoord moest leiden tot

³³ *De Standaard*, 22 oktober 2004. Zie ook: ambassadeur Johan Swinnen in: *De Standaard*, 27-27 december 2008

³⁴ VLASSENROOT, HOEBEKE, o.c., p. 277

³⁵ *Le Soir*, 24 april 2008, *De Morgen*, 31 mei 2008

een gestructureerde regionale aanpak van de grondoorzaken van de aanhoudende conflicten in het oosten van Congo, met een internationale politico-militaire ondersteuning.

HOE VITAAL IS AFRIKA VOOR BELGIE ?

Naast de Europese constructie heeft geen enkel onderwerp sinds het begin van de jaren negentig zoveel diplomatieke energie opgeslorpt als Centraal-Afrika, zoals elke minister van Buitenlandse Zaken kon constateren. Zelfs zij die in den beginne verklaard hadden afstand te willen nemen van het Afrikaanse continent, moesten vaststellen dat België telkens weer aangezogen werd om – zelfs tegen wil en dank – een rol op zich te nemen.

Tijdens een vergadering van de Kamercommissie Buitenlandse Betrekkingen stelde Jean Gol (PRL) ooit de vraag aan minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes wat het nationale belang van België eigenlijk nog was in Afrika. Deze (toen onbeantwoord gebleven) vraag heeft meegespeeld in de interne oefening binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken die geleid heeft tot de beleidsbrief van 1995. In een van de voorbereidende stukken werd een poging ondernomen om dit ‘nationaal belang’ te articuleren rond drie kernthema’s: ethisch, politiek en economisch.

Het ethische belang speelt in het Afrikabeleid ongetwijfeld een rol. Wil Jaenen, de in maart 1999 overleden legendarische Afrikadirecteur 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 Europese model. Als rijk westers land, zo schreef hij herhaaldelijk, kan België zich niet onttrekken aan de internationale solidariteit ten gunste van de Derde Wereld in het algemeen, en Afrika in het bijzonder.

Het politieke belang kwam erop neer te vermijden dat Afrika zich tot een zone van fundamentele instabiliteit aan de zuidelijke grenzen van Europa zou ontwikkelen. Dit was een punt dat herhaaldelijk door zowel Jacques Delors als door de toenmalige Belgische stafchef, generaal José Charlier, werd benadrukt.³⁶ Dit zou immers 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 zou kunnen absorberen en die Afrika van zijn belangrijkste kapitaal zou beroven.

Een economische heropleving van Afrika, het derde ‘belang’, zou de relatie tussen Afrika en Europa op termijn op dezelfde manier kunnen doen evolueren als die tussen de Verenigde Staten en het Amerikaanse continent of tussen Japan en de Aziatische Tijgers enerzijds en het Aziatische continent anderzijds. Zulke industriële polen vormden een aandrijfriem voor een duurzame economische ontwikkeling in hun regio.³⁷

Maar dit waren – en zijn – voor België geen vitale belangen. De dynastieke dynamiek in de Afrikapolitiek is grotendeels verdwenen in 1908 – ook al bleven er tot in de jaren negentig

³⁶ Discours prononcé par le Lieutenant Général J. Charlier, Brussel, 5 november 1991

³⁷ LAMY, P., *Monde-Europe. Repères et orientations pour les Français 1993-1997*. Paris, La Documentation française, 1993, p. 43; Jacques Groothaert in: *Financieel Economische Tijd*, 7 augustus 1993

geprivilegieerde banden en parallelle kanalen bestaan tussen het koninklijk paleis en sommige Afrikaanse actoren. Ook de commerciële en economische belangen op het continent zijn grotendeels verdwenen. Het Belgische commerciële belang is vandaag een punctueel indirect belang, met name de aanwezigheid en activiteiten van enkele individuele ondernemingen, zoals SN Brussels, de Antwerpse haven, de dienstensector (België als relais voor de Afrikaanse operaties van multinationale ondernemingen), de bagger- en infrastructuursector. Voor het geheel van de Belgische economie is dit van marginaal belang geworden. De vroeger ooit existentiële band tussen Centraal-Afrika en het Belgische establishment is heden ten dage verdwenen. De publieke opinie is nog minder dan in het verleden een factor van groot belang bij het Afrikabeleid – ondanks de sporadische opflakking van de belangstelling voor Congo, zoals bij de vijftigste verjaardag van de Congolese onafhankelijkheid in 2010.³⁸

Precies de afwezigheid van een vitaal belang voor België verklaart de opeenvolging van verzuim en betrokkenheid, van passiviteit en activisme in de Belgische Afrikapolitiek vanaf de jaren negentig. Deze afwisseling valt niet samen met de breuklijn tussen Nederlandstaligen en Franstaligen en ook niet met politieke partijen. Ze valt grotendeels samen met persoonlijke voorkeuren. Het Belgisch Afrikapolitiek is een beleidsdomein waarin individuele beleidsmakers een verschil kunnen maken – uiteraard binnen een zekere marge en rekening houdend met enkele specifieke kritische succesfactoren. Belgische regeringen en de betrokken ministers (Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking) in het bijzonder hebben een relatief grote manoeuvreerruimte en bewegingsvrijheid in het Afrikabeleid. Dit verklaart meteen ook dat de persoonlijke stijl een belangrijke factor geworden is in het optreden van Belgische bewindslieden in Afrika. Welke stijl is daarbij het meest succesrijk ?

Dat dit vooral een rol speelt in de Belgisch-Congolese betrekkingen, heeft te maken met de situatie in de twee overige landen van Centraal-Afrika. Burundi is een van de armste landen van het continent, zonder bodemrijkdommen en met een recente geschiedenis van interetnische tegenstellingen. Het Burundibeleid van België bestaat dan ook hoofdzakelijk in de bevordering van de socio-economische ontwikkeling (bemoedigt door een sterke demografische groei) en een stabilisering van een etnisch verdeelde samenleving.

Rwanda daarentegen kende een opvallende stabiliteit en economische groei onder Paul Kagame. Het gewicht van de volkenmoord maakt dat België zeer omzichtig is gebleven in de relaties met Kigali. In april 2000 bood eerste minister Guy Verhofstadt tijdens een zeer emotionele herdenkingsplechtigheid van de Rwandese volkenmoord zijn excuses aan: ‘Opdat Rwanda de blik op de toekomst zou kunnen richten, op verzoening, moeten wij eerst onze eigen verantwoordelijkheid en onze fouten erkennen. In naam van mijn land, buig ik het hoofd voor de slachtoffers van de volkenmoord van 1994. In naam van mijn land, van mijn volk, vraag ik u om vergeving.’ Deze geste werd zowel in Rwanda als in de Belgische pers als zeer positief onthaald. Maar sommigen, waaronder Willy Claes, verweten hem een knieval gemaakt te hebben voor Paul Kagame, die ‘op zijn minst medeverantwoordelijk’ was voor de genocide.³⁹

Toen de meeste Europese landen hun militaire en ontwikkelingssamenwerking met Rwanda terugschroefden als gevolg van de steun van Kigali aan de M23 rebellenbeweging in Oost-Congo,

³⁸ VLASSENROOT, HOEBEKE, o.c., p. 276

³⁹ *Le Soir*, 31 maart 2004; *De Standaard*, 2 april 2009

wefelde België om een soortgelijke stap te zetten. Pas in november 2012 brak het de militaire samenwerking af, terwijl de ontwikkelingssamenwerking gewoon werd verder gezet.

Desondanks bleven de relaties tussen Kigali en Brussel zeer gespannen. Het regime van Kagame beschuldigde met regelmaat België van medeplichtigheid in de etnische polarisering van het land voor de onafhankelijkheid en van schuldig verzuim in 1994. Ook de activiteiten van de grote Rwandese gemeenschap in België voedt het wantrouwen van Kigali ten aanzien van België.

Het is dan ook in het Congobeleid dat de golfbeweging van verzuim en voluntarisme het meest opvalt. Dit heeft weinig te maken met de inhoud van het beleid. De bedding hiervan is in grote mate dezelfde gebleven als de assen die ontwikkeld werden vanaf 1990. De kritische succesvoorwaarden voor het Belgisch Afrikabeleid zijn, enerzijds, de coherentie in en convergentie tussen de betrokken departementen in België zelf en, anderzijds, de situering van de Belgische inspanningen in een internationaal, en op de eerste plaats Europees, kader. Dat laatste heeft België in het verleden bij herhaling met succes kunnen doen.⁴⁰

Indien een minister van buitenlandse zaken een actief Afrikabeleid wil voeren, maar daarbij een te persoonlijk beleid voert, waarin persoonlijke initiatieven op de korte termijn primeren op de institutionele ondersteuning ervan binnen zijn eigen administratie of overleg met de overige departementen, dan is de kans op slagen gering. Dat is des te meer het geval als bovendien nagelaten wordt om die eigen inspanningen in te passen in een internationaal of Europees kader. Welke stijl men dan hanteert, maakt geen verschil.

Indien, in het omgekeerde geval, een regering of minister van buitenlandse zaken geen actief Afrikabeleid wenst te voeren, dan kan niet verwacht worden dat België invloed heeft op het internationaal of Europees niveau. De internationale invloed van België in het Afrikadossier is immers recht evenredig met zijn engagement, toegang tot informatie en geloofwaardigheid.

Daarbij moet echter ook aangestipt worden dat de marge voor een Belgisch beleid anno 2014 is afgenomen in vergelijking met de tijd toen de assen van het nieuwe Afrikabeleid zich begonnen af te tekenen. Dat is het gevolg van verscheidene parallelle ontwikkelingen. Sinds 2010 kent Afrika een economische renaissance. Macro-economische indicatoren, aldus de Wereldbank, wijzen erop dat Afrika 'could be on the brink of an economic takeoff, much like China was 30 years ago, and India 20 years ago'. Tientallen Afrikaanse ondernemingen zijn bezig aan een snelle opmars op de wereldmarkt.⁴¹ De verbetering in de economische perspectieven van Afrika had veel te maken met de stijgende vraag naar grondstoffen vanwege de groeilanden. Daarmee namen ook de private investeringen in Afrika toe. Dit alles heeft tot gevolg dat Afrikaanse staten zich niet langer enkel afhankelijk voelen van Europese ontwikkelingsgelden. Vooral de actieve aanwezigheidspolitiek van China en India maken het de Afrikaanse leiders mogelijk om westerse conditionaliteit en pressie gemakkelijker dan vroeger het hoofd te bieden.

⁴⁰ NASRA, S., 'A Small Member State and European Foreign Policy: Shaping or Taking? The Case of Belgium and the African Great Lakes', in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 2008:3, pp. 233-252

⁴¹ *Africa's future and the World Bank's role in it*. Washington, Wereldbank, 15 november 2010. Over de Afrikaanse ondernemingen, zie: *The African Challengers. Global competitors emerge from the overlooked continent*. Boston Consulting Group, 2 juni 2010

Al vanaf 2007 was binnen Buitenlandse Zaken het besef gegroeid dat ook overleg met deze nieuwe partners zich opdrong. Bilaterale consultaties werden toen voor het eerst opgestart met China. In sommige domeinen waren de belangen immers gelijklopend, zoals de bevordering van de rechtsstaat (omdat ook China belang stelde in een voorspelbaar zakenklimaat). In andere aspecten lopen de visies dan weer uit elkaar, zoals de nadruk op de mensenrechten.

Anno 2014 is de beleidsbrief uit 1995 aan een actualisering toe. Ontwerpen hebben de ronde gedaan en af en toe werd ook aangekondigd dat een nieuwe Afrikanota aan het parlement zou overhandigd worden.⁴² Dat is uiteindelijk niet gebeurd, mede als gevolg van de diplomatieke stilstand na 2007. Als dat toch zou gebeuren, dan zijn de ijkpunten alvast bekend: de (her)definitie van de Belgische belangen en de identificatie van de beleidsassen en van de operationele mechanismen om deze na te streven.

⁴² *De Standaard*, 19 maart 2010