

NAAR EEN COHERENT EN STRUCTUREEL BELGISCH CONGOBELEID



INHOUDSTAFEL

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
I. INLEIDING	6
II. VOORSTELLING VAN DE PARTNERORGANISATIES	9
III. WAARDIG WERK IN CONGO	11
IV. SOCIALE BESCHERMING EN TOEGANG TOT GEZONDHEIDSZORG	16
V. HET RESPECT VOOR DE MENSENRECHTEN	20
VI. NATUURLIJKE RIJKDOMMEN: VLOEK OF ZEGEN?	22
VII. DE NOODZAAK VAN EEN VREDESMISSIE	24
VIII. NAAR DEMOCRATISCHE VERKIEZINGEN IN CONGO?	25
IX. DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN CONGO	28
X. CONCLUSIE	30



VOORWOORD

Wat er in het verleden, maar vooral vandaag en morgen in de Democratische Republiek Congo gebeurt, laat België niet onberoerd. De vijftigste onafhankelijkheidsverjaardag van het land heeft dit eens te meer aangetoond. Het aantal boeken, krantenartikels en tv-reportages die verschenen in het feestjaar 2010 is niet te tellen. En ook de politiek doet mee, met vernieuwde partnerschappen en samenwerkingsakkoorden tussen Congo en België op verschillende domeinen, maar ook met de nodige akkefietjes die het nationale nieuws halen, maar eerder faits divers zijn.

Binnen ACW en MOC en haar deelorganisaties is er heel wat bewogenheid en solidariteit met Congo. Zowel op nationaal niveau, bij CM, ACV en Wereldsolidariteit, als in verschillende verbonden en regio's ontwikkelden zich heel wat initiatieven rond Congo: van structurele programma's zoals bij Wereldsolidariteit, CM en ACV het geval is, tot partnerschappen of kortere solidariteitsacties. De mensen achter deze initiatieven hebben vaak heel wat kennis over het land en proberen, elk op hun manier, die kennis en bewogenheid een plaats te geven binnen een grote solidariteitsbeweging.

Met deze tekst willen ACW en MOC vooral een analyse en heel concrete aanbevelingen geven rond de thema's waarin de Christelijke Arbeidersbeweging zelf actief is, via de eigen organisaties hier in België en via de partners in Congo. Bij de opmaak zijn dan ook de Congolese partners geconsulteerd en betrokken. Waardig werk en sociale bescherming zijn de twee centrale assen van hun activiteiten. Maar daarnaast kunnen we niet om een aantal andere elementen heen, willen we geloofwaardig spreken over Congo: de oorlog in het Oosten, de natuurlijke rijkdommen, de mensenrechten en de moeilijke situatie van de vrouwen, het verkiezingsproces, enz.



Het zal met vereende krachten zijn dat Congo zichzelf in handen kan nemen, waarbij verschillende spelers elk een verschillende rol hebben te vervullen: de Congolese autoriteiten, België en de internationale gemeenschap, de sociale bewegingen hier en in Congo, enz. Als middenveldorganisatie ondersteunt de Christelijke Arbeidersbeweging het Congolese middenveld, in haar strijd een kritische actor te worden tegenover de overheid en als stem van de bevolking in haar strijd voor een rechtvaardige socio-economische ontwikkeling. Helaas wordt hun strijd vaak bemoeilijkt, monddood gemaakt door de Congolese autoriteiten, of tegengewerkt door de incoherente Congopolitiek van Westerse donorlanden. De aanbevelingen in deze tekst zijn dan ook aan deze laatste groep gericht: België, de Europese Unie en de internationale donorgemeenschap.

Patrick Develtere
Algemeen voorzitter ACW

Thierry Jacques
Président MOC

SAMENVATTING

Met deze visietekst wil de Christelijke Arbeidersbeweging een analyse geven van een aantal voor haar en haar partnerorganisaties belangrijke thema's in de samenwerking met de Democratische Republiek Congo. Tegelijk wil deze tekst ook krijtlijnen uitzetten voor een vernieuwde samenwerking tussen België en Congo. Een samenwerking, die coherent én structureel is, en met een lange termijn partnerschap met en voor de Congolezen.

Wil die samenwerking ook echt ontwikkeling creëren voor de Congolese bevolking, dienen **waardig werk** en de uitbouw van sociale bescherming een centrale plaats te krijgen. Amper 3% van de actieve bevolking werkt in de formele economie en zowat 72% van de bevolking is werkzaam in de informele economie. Maar noch in de formele, noch in de informele economie kunnen we spreken van waardig werk en verdienen de Congolezen genoeg om in hun levensonderhoud te voorzien. Ondanks de natuurlijke rijkdommen die overvloedig in het land aanwezig zijn, ontbreekt het aan industriële activiteit en blijft daardoor de creatie van waardige en productieve tewerkstelling uit. Het creëren van een betrouwbaar en rechtszeker investeringsklimaat veronderstelt echter goed bestuur, functionerende openbare instellingen en een structurele sociale dialoog tussen overheid, werkgevers en vakbonden in de uitbouw van sociale regelgeving, behoorlijke arbeidsvoorwaarden en minimumlonen.

Wanneer de Congolezen hun inkomen verliezen, door ziekte, werkloosheid, pensioen of een ongeval, kunnen ze daarenboven niet terugvallen op de **sociale bescherming**. Minder dan 10% van de bevolking kan een beroep doen op één of andere vorm van sociale bescherming, waarvan de efficiëntie dan nog ten zeerste betwistbaar is: het bestaande systeem voorziet enkel bescherming voor werknemers uit de formele economie en overheidsfunctionarissen, althans in theorie. In de praktijk zijn ook zij volledig aangewezen op eigen middelen wanneer zij bijvoorbeeld medische zorgen nodig hebben.

De toegang tot betaalbare en kwalitatieve gezondheidszorg is dan ook een verre droom voor de meeste Congolezen. Er zijn nochtans heel wat actoren actief op gezondheidsvlak, maar door het gebrek aan leiderschap van de overheid beschikt Congo niet over een toegankelijk gezondheidssysteem. Het grootste deel

(meer dan 70%) van de financiering van de gezondheidszorg wordt gedragen door de bevolking, via directe betalingen. Om de toegang te verbeteren en een duurzame financiering van de gezondheidssector vooruit te helpen, dienen dan ook andere mechanismen betrokken te worden, waaronder mutualiteiten. Door het uitblijven van een betaalbaar en kwalitatief gezondheidssysteem, nemen de Congolezen zelf hun gezondheid in handen en hebben zij gezondheidsmutualiteiten opgericht, vaak in samenwerking met buitenlandse promotoren. Samen hebben zij al voor meer dan 300.000 leden toegang tot gezondheidszorg kunnen creëren, maar door een gebrekkige omkadering van overheidswege blijft het moeilijk functioneren voor deze mutualiteiten en blijft hun rol in de uitbouw van een nationaal gezondheidssysteem onderbenut.

Toch kan er niet naast andere belangrijke problemen en uitdagingen gekeken worden, wil men krijtlijnen voor een duurzame samenwerking met Congo uitzetten. Naast waardig werk en sociale bescherming, heeft deze visietekst dan ook aandacht voor een aantal andere belangrijke aspecten.

Zo kan er niet voorbij gegaan worden aan de toestand van de **mensenrechten** in Congo. De schendingen van de mensenrechten zijn helaas alomtegenwoordig in het land, zo blijkt uit verschillende VN rapporten. De gruweldaden in het oosten, en meer bepaald de verkrachting van vrouwen als oorlogswapen, zijn hiervan het meest schrijnende voorbeeld. Maar ook elders in het land worden mensen, en niet op zijn minst vrouwen, van hun meest essentiële rechten en vrijheden beroofd. En ook journalisten, politieke tegenstanders, mensenrechtenactivisten en humanitaire organisaties zijn regelmatig slachtoffer van gerichte aanvallen door milities, gewapende individuen en zelfs het leger. Door een gebrekkig juridisch systeem blijven deze misdaden in de meeste gevallen ongestraft.

Meer dan wat dan ook, maakt de enorme hoeveelheid aan **natuurlijke rijkdommen** van Congo een belangrijke speler in de internationale betrekkingen, ook met België. Maar de koper, kobalt, diamant en goud die in de bodem zitten, zijn vandaag meer oorzaak van conflict en problemen dan dat ze bijdragen



aan de ontwikkeling van het land. Verschillende partijen strijden om het beheer en de opbrengsten van deze bodemrijkdommen, waarbij ook de internationale gemeenschap niet vrijuit gaat. Een transparant beheer en controle van overheidswege is meer dan ooit nodig, wil die overheid de opbrengsten ervan ook daadwerkelijk kunnen investeren in de ontwikkeling van het land.

Het aanhoudende conflict in het oosten van het land maakt de aanwezigheid van de **VN Vredesmissie** in Congo meer dan nodig. Hoewel de open oorlog officieel voorbij is, vallen er dagelijks slachtoffers van het geweld tussen de verschillende gewapende groepen en het officiële leger. De ontwapening van de verschillende groepen en de integratie van deze rebellen in het leger loopt allesbehalve van een leien dakje. Om de veiligheid van de bevolking te garanderen, dienen de VN en de internationale gemeenschap de Congolese overheid bij te staan om de veiligheidssector (leger en politiediensten) door te lichten en te hervormen.

In het najaar van 2011 start in Congo de **tweede democratische verkiezingscyclus**, te beginnen met de presidents- en parlementsverkiezingen en die moet eindigen met de organisatie van lokale verkiezingen. Maar of deze verkiezingen een nieuwe, democratische dynamiek op gang zullen brengen, valt af te wachten. Zonder sterk en betrouwbaar systeem van 'checks and balances' en goed functionerende openbare instellingen die hiervoor garant staan, schiet een echte democratie maar moeilijk wortel. Bovendien trachten de machthebbers in de aanloop naar de verkiezingen via allerlei manieren om hun herverkiezing en de bestaande krachtverhoudingen te bestendigen en te versterken, wat het democratisch karakter van de verkiezingen niet bepaald ten goede komt.

Tot slot wordt ook de huidige **Belgische ontwikkelings-samenwerking met Congo** onder de loep genomen. Indien België echt een duurzame en structurele samenwerking met Congo nastreeft, dienen beide landen hun relatie te verankeren in een lange termijnstrategie: met samenwerking in sectoren waarin België wél een meerwaarde kan bieden voor Congo; met een samenwerking die ook de bevolking ten goede komt en dus is opgebouwd rond waardig werk en de uitbouw van sociale bescherming;

met een model van 'benchmarking' eerder dan strikte hulpconditionaliteiten; met een beleid in België waarin coherentie centraal staat en dat toelaat een gecoördineerde en geharmoniseerde Europese en internationale samenwerking met Congo op poten te zetten. Dergelijke aanpak moet ervoor zorgen dat er met de Congolese regering duidelijke afspraken gemaakt worden over een globaal stappenplan. Een plan waarvan Congo mede-eigenaar moet zijn en dat een strategie bevat rond verschillende domeinen van ontwikkeling op een lange termijn.

I. INLEIDING

50 jaar na haar onafhankelijkheid is de Democratische Republiek Congo nog steeds een speerpunt in het Belgische buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking, ook al verlopen de politieke relaties niet steeds van een leien dakje en hebben we het vaak nog moeilijk vorm en uitdrukking te geven aan het buitenlandse- en ontwikkelingsbeleid ten aanzien van Congo. Zowel de Belgische positie als de Congolese positie in de internationale gemeenschap zijn grondig veranderd de laatste decennia, evenals de aard van de relaties tussen beide landen. Dit heeft een belangrijke impact en willen we tot een geloofwaardige Belgische Congopolitiek komen, is het cruciaal te beseffen waar we staan, zowel ten aanzien van de internationale gemeenschap als tegenover de Congolese partners.

Vooreerst kunnen we niet naast de veranderde **internationale verhoudingen**, willen we onze Belgische positie begrijpen en mee vorm geven. België is zeker niet langer de enige actor die in Congo aanwezig is op het vlak van staatsopbouw en ontwikkeling. Andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Japan, China spelen een veel grotere rol en beschikken ook over meer financiële, materiële en logistieke middelen. Bovendien zijn deze landen ook

zwaargewichten in de internationale organisaties, waar eveneens een Congobeleid wordt uitgestippeld. De VN zijn al sinds 1999 aanwezig in Congo met de MONUC (*Mission de l'ONU au Congo*, recentelijk omgedoopt tot MONUSCO), en sinds begin deze eeuw heeft ook de Europese Unie verschillende initiatieven ontwikkeld voor de Congolese ontwikkeling en veiligheidsopbouw.

Het aantal actoren dat betrokken is in de Congolese ontwikkeling is dus aanzienlijk groter geworden en ook de verhoudingen tussen deze internationale actoren is veranderd. Waar aanvankelijk België en Frankrijk de grootste Europese donoren waren ten aanzien van Congo, worden zij nu voorbijgestoken door de Europese Unie (in het kader van haar Europees Ontwikkelingsfonds) en door het Verenigd Koninkrijk. Elk van deze donoren heeft ook zijn eigen benadering en expertise op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, hetgeen een eenduidige en gecoördineerde internationale benadering naar Congo toe sterk bemoeilijkt. Dit is niet enkel het geval op internationaal niveau, maar zelfs op Europees niveau, waar verschillende benaderingen bestaan op diverse vlakken, zoals de wijze van interactie met de Congolese autoriteiten.

Aan de andere kant zijn er de **nationale Congolese, en onvermijdelijk ook regionale elementen** waarmee we rekening moeten houden. Sinds de onafhankelijkheid van Congo in 1960 kent het land een zeer moeilijke politieke ontwikkeling, waarbij de macht grotendeels in handen was en is van een kleine groep rond de machthebber. Een politieke evolutie, die de ontwikkeling van democratische instellingen ter controle van deze macht niet bepaald in de hand werkte. Wat is dan de positie van de Democratische Republiek Congo als soevereine staat? En welke rol kan de overheid echt vervullen?

De transitie, ingeluid onder president Joseph Kabila in 2003, komt maar moeizaam op gang en lijkt voor de arme bevolking een straatje zonder einde. Het overgrote deel van de Congolese bevolking (ongeveer 62 miljoen in totaal, verdeeld over zowat 200 etnische groepen) leeft in extreme armoede. Volgens cijfers van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is de levensverwachting gezakt tot 55 jaar en sterft 1 kind op 5 voor zijn eerste verjaardag. Algemeen gezien is het aanbod van gezondheidszorg heel ontoereikend en financieel niet toegankelijk voor het merendeel van de bevolking. In Congo sterft 1 op 13 moeders door complicaties



Naar schatting 80% van de Congolezen werkt in de informele economie: ze trachten te overleven door op straat te verkopen wat ze hebben.



tijdens de zwangerschap of bevalling. Jaarlijks gaat het om zo'n 36.000 vrouwen. Ondanks de enorme Congo-stroom en de grote elektriciteitscentrales, hebben de meeste Congolezen geen toegang tot drinkbaar water en elektriciteit. Ruim de helft van de kinderen gaat niet naar school. Het gros van de Congolezen werkt in de informele economie en verdienen amper genoeg om in hun levensonderhoud en dat van hun gezin te voorzien. In de formele economie is het niet veel beter: preciaire arbeidsomstandigheden en schending van de fundamentele arbeidsnormen zijn schering en inslag. Socio-economische ontwikkeling is uitgebleven en intussen, zo stellen verschillende VN-rapporten van de laatste jaren, profiteert een kleine elite van de enorme winsten uit de exploitatie van natuurlijke grondstoffen, waaraan het land zo rijk is.

Het probleem dat misschien wel de meeste aandacht trekt – en dat we zeker niet volledig los van de natuurlijke rijkdommen kunnen zien – is dat van de onveiligheid in het Oosten van Congo. In de provincies Kivu en Ituri zorgen geweldcycli voor een aanhoudende humanitaire crisis. Vrouwen en kinderen vormen er belangrijke doelwitten voor de verschillende groepen, die door een slechte werking van het gerechtelijk systeem en het algemene klimaat van straffeloosheid maar zelden vervolgd worden. De schattingen van het aantal slachtoffers van de oorlog in Congo lopen uiteen, van 250.000 tot zelfs 3,5 miljoen doden sinds 1998¹. Conflicten in de regio kennen geen landsgrenzen, en op vlak van vrede en veiligheid is het dan ook duidelijk dat er een regionale politieke aanpak moet worden gehanteerd, gekoppeld aan een sterk internationaal engagement.

We mogen echter niet uit het oog verliezen dat er toch wel gestaag vooruitgang wordt geboekt. De hervormingen van de Congolese veiligheidsstructuren met de steun van de internationale gemeenschap krijgen wel degelijk vorm. En intussen bereidt Congo zich voor op nieuwe verkiezingen in 2011, de tweede democratische verkiezingen nadat Joseph Kabila in 2006 de eerste democratisch verkozen president werd van een volledig soeverein Congo. Al zorgen de recente ontwikkelingen, waaronder de herziening van de Grondwet in het voordeel van president Kabila, ervoor dat het democratische karakter van de verkiezingen ernstig onder druk komt te staan.

Terwijl tijdens de transitieperiode van 2003 tot 2006 de internationale gemeenschap het reilen en zeilen van de Congolese overgangsregering in zeer grote mate bepaalde, veranderde de situatie in 2006. Voor de Congolezen is het duidelijk dat zij nu de eerste viool zouden moeten spelen in hun land, en niet meer de internationale donorgemeenschap. Een gevoel dat zeer sterk leeft onder de Congolezen, en dan vooral bij de Congolese autoriteiten en hun president.

De Congolese staat probeert zichzelf opnieuw in handen te nemen. Een langzaam proces, waarbij ook een slagkrachtig middenveld van essentieel belang is: maatschappelijke organisaties zoals vakbonden, mutualiteiten, vrouwengroepen, coöperatieven, lokale ngo's, ... moeten met andere woorden, zoals dat ook in Westerse landen het geval is, het weefsel vormen dat democratie inhoud geeft en misbruiken aanklaagt.²

Een bewegingsvisie: geen sociale bovenbouw zonder een menswaardige onderbouw

Vanuit de Christelijke Arbeidersbeweging willen we een tweesporenbeleid volgen. Voor een sociale beweging concentreert de aandacht zich voornamelijk op de realisatie van de werknemers-solidariteit. Om te voorkomen dat mensen, landen en economieën tegen elkaar uitgespeeld worden, dient er een mondiale, sociale en duurzame tegenmacht te worden uitgebouwd waarbij de bevolking als regisseur van zijn eigen ontwikkeling wordt gezien. Waardig werk en sociale bescherming, de speerpunten van de Congolese partnerorganisaties van de Christelijke Arbeidersbeweging, zijn cruciaal om de Congolese bevolking een menswaardig bestaan te garanderen.



Maar dit vergt eveneens een goed uitgebouwde overheid die veiligheid en integriteit aan haar bevolking kan garanderen. Het veronderstelt, met andere woorden, dat de Christelijke Arbeidersbeweging niet blind blijft voor de talrijke mensenrechtenschendingen die zich op het terrein afspeelen. De Christelijke Arbeidersbeweging vraagt dan ook via een beleidsmatige weg aandacht voor het respecteren van de mensenrechten, om een klimaat tot stand te brengen waarin een efficiënte sociale tegenmacht en billijke herverdelingsprocessen op gang kunnen komen.

Met deze visietekst willen ACW en MOC beide sporen ondersteunen. Enerzijds willen we het werk van onze Congolese partners ondersteunen door een draagvlak te creëren hier in België en door hun strijd voor waardig werk en sociale bescherming naar

voor te schuiven als cruciale ontwikkelingsstrategie. Anderzijds willen we de blikken tegelijk verruimen en scherpstellen. Naar andere, maar verweven problemen die we niet over het hoofd kunnen zien en die we hierboven al kort aanhaalden. Ook op deze elementen gaat deze tekst uitgebreid in, maar niet zonder scherp te stellen en duidelijke krijtlijnen aan te geven voor een geloofwaardige Belgische en internationale samenwerking met Congo. De Christelijke Arbeidersbeweging heeft al verschillende jaren een intense samenwerking met partnerorganisaties van de civiele samenleving in Congo. Samen met CM en ACV zorgt Wereldsolidariteit voor de uitvoering en goede opvolging van de structurele programma's die we met deze partners hebben. De solidariteit met Congo is groot, dat bewijzen ook de verschillende partenariaten en initiatieven die in de regio's ontstaan.

Enkele gegevens ³



Hoofdstad Kinshasa

Bevolkingscijfer 70.916.439 inwoners

Oppervlakte 2.344.858 km²

Talen Frans (officiële taal), Lingala, Kikongo, Tshiluba, Kiswahili

Religies katholiek 50%, protestants 20%, kimbangist 10%, moslims 10%, andere syncretische sekten en inheemse religies 10%

Politiek regime Republiek

Munt Franc congolais

BNP per capita \$300

HDI* 0,389 (plaats 176 van 182)

Voornaamste grondstoffen koffie, rubber, katoen, hout, goud, kassiteriet, colobotantaliet (coltan), koper, diamant, kobalt, enz.

Alfabetiseringsgraad 67,50% (mannen 81%, vrouwen 54%)

Gemiddeld aantal jaren scholing 8 jaar (mannen 9 jaar, vrouwen 7 jaar)

Levensverwachting 55 jaar (mannen 54 jaar, vrouwen 56 jaar)

*Index van Menselijke Ontwikkeling, uitgedrukt op een schaal van 0 tot 1, een samengestelde indicator. Gecreëerd door het programma van de Verenigde Naties voor de Ontwikkeling (UNDP) in 1990, de index evalueert de menselijke ontwikkeling in alle landen ter wereld, rekening houdende met het individuele of collectieve welzijn (waar het BNP geen rekening mee houdt).



II. VOORSTELLING VAN DE PARTNERORGANISATIES

MOCC (Mouvement Ouvrier Chrétien du Congo)

De MOCC is een koepelorganisatie die vijf verschillende organisaties groepeerd. Samen delen ze een Christelijke visie en zijn ze actief in vele sectoren in de formele en de informele economie, organiseren ze sociale bescherming en brengen ze vrouwen, jongeren en werknemers samen. Ze organiseren vormings-, sensibiliserings- en informatieactiviteiten en verlenen steun socio-economische basisinitiatieven. De MOCC ontstond in 1994 en zit sinds 1998 in een programma met Wereldsolidariteit. De verschillende organisaties zijn:

- **Confédération Syndicale du Congo (CSC):** de CSC heeft sinds 1990 een partnerschap met ACV. De vakbond is intussen uitgegroeid tot de meest representatieve vakbond in Congo en voorzitter van de Congolese 'Intersyndicale'. Momenteel telt de CSC zo'n 42.000 betalende leden.
- **Union des Mutuelles de Santé du Congo (UMUSAC)** telt zo'n 35.000 leden en is het resultaat van een herstructurering van de *Union des Mutualités Chrétiennes du Congo* (UMCC) die zo'n twee jaar geleden werd ingezet over heel het land. De leden van deze tak van de MOCC waren vroeger verdeeld in verschillende mutualiteiten volgens de risico's of activiteiten waarmee ze zich bezig hielden zoals ziekte, overlijden, geboorte, enz. (Het betrof negen activiteiten in Congo). Sinds twee jaar, door de herstructurering, hebben de mutualiteiten van de MOCC zich getransformeerd tot gezondheidsmutualiteiten die beantwoorden aan de noden van de leden, die het risico op ziektes als het grootste risico beschouwen waarmee ze geconfronteerd worden. UMUSAC telt ongeveer 35.000 leden.
- De **Action Féminine Chrétienne (AFC)** is vertegenwoordigd in heel Congo en houdt zich hoofdzakelijk bezig met vorming en onderwijs voor haar leden, met het oog op het beschermen van de komende generaties. Hun activiteiten zijn vooral gericht op het bestrijden van de kenmerken van onderontwikkeling zoals analfabetisme, schendingen tegen de fundamentele mensenrechten, verkrachtingen, allerlei ziektes, enz. De AFC ontwikkelt ook samen met haar leden artisanale en andere inkomensgenererende activiteiten om de levensomstandigheden van haar leden te verbeteren. Momenteel telt de AFC zo'n 5000 leden.
- De **Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC)** telt momenteel meer dan 2000 leden. De JOC is vertegenwoordigd in de meeste provincies van Congo en houdt zich bezig met het informeren en vormen van jonge werknemers om hun levensstandaard te verbeteren volgens de methode "zien, oordelen, handelen". Hun activiteiten richten zich vooral naar de jonge werknemers en werknemers uit de informele economie, de tijdelijke werkrachten, de werkloze jongeren en de beginners op de arbeidsmarkt. Daarnaast ontwikkelt de JOC ook inkomensgenererende activiteiten voor de jongeren (met beroepen als bakker, kleermaker, tuinier, enz.)
- De **Fédération des Œuvres Coopératives du MOCC (FOCOM)** telt bijna 2000 leden en is de meest recente tak van de MOCC. Ze is het meest ontwikkeld in de provincie Katanga, maar begint stilaan ook in de andere provincies te werken. De FOCOM ontwikkelt hoofdzakelijk spaar- en kredietcoöperatieven, maar ook productie-, mijn- en handelscoöperatieven. De spaar- en kredietcoöperatieven (COOPEC) verlenen microkredieten aan de leden om inkomensgenererende activiteiten op te zetten en zo de armoede te bestrijden.



Het bureau van de MOCC en haar deelorganisaties in Kikwit, in de oude provincie Bandundu in het Zuidwesten van Congo.

Naast de steun aan de Congolese bevolking via de MOCC en haar deelorganisaties, verlenen de deeltakken van de Belgische Christelijke Arbeidersbeweging ook een directe steun aan andere structuren en instellingen.

BDOM (Bureau Diocésain des Œuvres Médicales)

Via de *Cellule d'appui aux Mutuelles de Santé (CAMS)*, ontwikkelt BDOM gezondheidsmutualiteiten sinds 1996 met de steun van Wereldsolidariteit. BDOM werkt in de provincie Zuid-Kivu, die meer dan 4,5 miljoen inwoners telt. Momenteel telt BDOM 18 gezondheidsmutualiteiten met bijna 74.000 leden.

PNPMS (Programme national de promotion des mutuelles de santé)

Dit programma wordt beheerd door de *Direction des Soins de Santé Primaires (5^e direction)* en door de *Direction d'Études et Planification (7^e direction)* van het Ministerie voor Volksgezondheid. Het ijvert, via de promotie van gezondheidsmutualiteiten, voor de verbetering van de toegang tot en de betaalbaarheid van basisgezondheidszorg, via solidariteits- en onderlinge bijstandsmechanismen (principe van spreiden van financiële risico's verbonden aan ziekte). Het nationaal programma vormt een belangrijke institutionele schakel bij de nationale besturen. Het partnerschap met de CM heeft als doel de ontwikkeling en de professionalisering van de lokale en provinciale actoren te organiseren. Het wil eveneens de netwerking van de gezondheidsmutualiteiten versterken, namelijk via de organisatie van nationale bijeenkomsten, alsook bijdragen tot de ontwikkeling van een nationale politiek inzake betaalbare, toegankelijke en duurzame sociale bescherming.

Secrétariat général à la Prévoyance sociale du Ministère de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale

Binnen het *Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance sociale*, is dit departement verantwoordelijk voor sociale bescherming. Zijn samenwerking met de CM heeft betrekking tot het wettelijk kader voor gezondheidsmutualiteiten.

CGAT Kinshasa

Het *Centre de gestion du risque et d'accompagnement technique des mutuelles de santé* is een v.z.w. ten dienste van de mutualiteiten. Het centrum is in 2010 in het leven geroepen om de mutualistische dynamiek in Kinshasa te versterken. De steun van de CM en andere partners, waaronder de PNPMS, laat het centrum toe de nodige stappen te zetten voor de lancering van een leefbare mutualiteit in de hoofdstad. De grote assen van zijn werking zijn de kwaliteitsverbetering van de zorgen in de gezondheidscentra, beleidsbeïnvloeding, sensibilisatie van de bevolking, en het werken met de lokale verenigingen.

Diocèse de Béni Butembo

Eind 2007 werd een pilootcomité opgericht in het bisdom Butembo-Beni om na te denken over het creëren van een gezondheidsmutualiteit. In april 2008 vroeg Mgr Melchisédec Sikuli Paluku om steun bij de Sint-Michielsmutualiteit (Brussel). In september 2009 werd een partnerschapsconventie ondertekend tussen de Sint-Michielsmutualiteit (de regionale federatie van de CM te Brussel) en dit bisdom in Noord-Kivu, met als doel de ontwikkeling van de gezondheidsmutualiteiten in de regio te steunen. De eerste inschrijvingen gebeurden in maart 2010 en conventies werden getekend met zorgverstrekkers.

CDI-Bwamanda

De *Mutuelle Bondeko de Bwamanda*, in 1987 opgericht door CDI-Bwamanda, is de meest beroemde mutualiteit, omwille van haar lang bestaan ondanks de oorlog, haar aantal leden (meer dan 100.000), haar penetratiegraad en haar specificiteiten. Sinds 2003 bestaat er een samenwerking tussen CDI-Bwamanda, de CM en de regionale christelijke mutualiteiten van Mechelen en Roeselare-Tielt, dit in het kader van steun geïnitieerd door deze organisatie in de provincie Nord Equateur. De huidige prioriteiten focussen op het aanbrengen van enkele hervormingen in de structurele en functionele organisatie van de Bondeko mutualiteit, alsook de Abuzi en Yakoma mutualiteit leefbaar maken door de professionalisering van de omkadering (via een verbeterde begeleiding, een haalbaarheidsstudie, de vorming van actoren, ...).

III. WAARDIG WERK IN CONGO

Degelijke arbeidsomstandigheden, een menswaardig loon of het respect voor de fundamentele arbeidsnormen zijn in Congo ver te zoeken, zowel in de formele als in de informele sector. De realiteit van waardig werk in Congo is catastrofaal. Toch is en blijft het de inzet van de CSC Congo, de grootste Congolese vakbond en partner van ACV en Wereldsolidariteit. De cijfers, feiten en aanbevelingen die we formuleren, zijn aangereikt door deze Congolese vakbondspartners. Beter dan wie ook zijn zij goed geplaatst om aan te geven welke de contouren zijn voor een waardig werk-programma in Congo.

Waardig werk in Congo anno 2010.

Enkele feiten op een rijtje...

Op een bevolking van om en bij de 70 miljoen, een actieve bevolking (leeftijd 16 tot 65 jaar) van 27.360.000, zijn er vandaag iets meer dan 1 miljoen (1.009.553, volgens de cijfers van het Congolese Ministerie van Arbeid) loontrekkenden, werknemers in de formele economie. Het aantal tewerkgestelden in de overheid, functionarissen in de ministeries maar vooral veel personeel van de staatsbedrijven, de zogenaamde *entreprises du portefeuille d'Etat* zou in totaal 612.000 bedragen. Het leger telt er 112.000. In de privésector zijn er 295.253 banen. Daarnaast zijn volgens de schattingen van het Ministerie 19.871.347 Congolezen of 72% van de bevolking werkzaam in de informele economie. Zonder enige activiteit of werkloos zijn 6.566.400 mannen en vrouwen.

Het officiële minimumloon in de privé, dat in de Nationale Arbeidsraad in 2008 op \$3 per dag was vastgesteld, bedroeg in 2009 nog maar \$1,86 per dag, door de muntontwaarding van de Congolese frank – waarin de lonen worden uitbetaald – ten opzichte van de US Dollar. Het gemiddeld loon voor het overheidspersoneel bedraagt \$117 per maand. Het laagste loon in de overheid bedraagt \$52 en dat van een onderwijzer gemiddeld zelfs maar \$50. Het hoogste loon, van de secretaris-generaal van een ministerie kan daarentegen soms oplopen tot \$1000 per maand. Deze verhoging van de hoogste salarissen heeft de frustratie van het gewone overheidspersoneel nog doen toenemen. Daarenboven moet dit personeel op de meeste plaatsen ook rekening houden met loonachterstanden, met gemiddelden van drie tot zes maanden wat in extreme

gevallen kan uitlopen tot 36 maanden. In de privésector wordt wel beter betaald dan in de overheid, maar ook daar overstijgt het gemiddeld loon niet de kaap van \$125 per maand. Overigens staan de Indische en Chinese werkgevers doorgaans bekend voor nog meer preciaire arbeidsomstandigheden in de privésector: in Kinshasa zouden zij ten hoogste \$80 per maand betalen.

Niet alleen het loon, maar ook de omstandigheden waarin de werknemers moeten werken, zijn doorgaans erbarmelijk. Er bestaat in Congo nochtans een arbeidswetgeving of *Code du Travail*, met regelgeving inzake arbeidsduur en veiligheid en gezondheid op het werk, maar de overheid ziet nauwelijks toe op de naleving van deze wetgeving. Terwijl de werknemers in de formele economie van een heel beperkte en vooral tekortschietende arbeidsrechterlijke en sociale bescherming genieten, blijft de grootste groep van de werkende mensen in de informele economie daarvan geheel verstoken. Hun maandelijks inkomen zou om en bij de \$30 bedragen. Het is dan ook vooral bij deze groep informele arbeiders en hun families dat je de zeer grote groep Congolezen vindt die moeten overleven met minder dan \$2 per dag, wereldwijd de absolute armoedegrens. Schattingen lopen uit tot 80% van de bevolking.



Met zijn '5 werven' geeft president Joseph Kabila de bevolking een beeld van de ontwikkeling van Congo. De veelal Indische en Chinese werkgevers die deze megalomane infrastructuurprojecten uitvoeren, staan echter bekend om hun zeer preciaire werk-omstandigheden.

Binnen de groep van werknemers en actieve bevolking bestaat er een grote genderongelijkheid. Vrouwen staan sociaaleconomisch heel wat zwakker. Ze kennen een belangrijke achterstelling inzake toegang tot krediet, land en vorming en opleiding. Ook hun beperktere politieke invloed of toegang tot besluitvormende organen, in het maatschappelijk leven en op het werkplek is een sterk element van hun achterstelling. In de *Gender Development Index* van het UNDP (het *United Nations Development Program*) ligt het inkomen per capita van vrouwen in de DR Congo slechts op de helft van dat van mannen, op zich al bijzonder laag met amper \$300. Ondanks het engagement van de nieuwe Congolese grondwet voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen, bestaan er ook op rechtsvlak nog steeds belangrijke ongelijkheden tussen mannen en vrouwen. Zo berust het familierecht nog steeds op het basisprincipe dat de man het hoofd van de huishouding is en is de handelsbekwaamheid van de vrouw met betrekking tot de kinderen en bezittingen sterk beperkt. In het arbeidsrecht wordt in principe geen verschil gemaakt tussen mannen en vrouwen ... Maar vanuit het familierecht heeft een vrouw wel toestemming van haar man nodig om betaalde arbeid te verrichten. Volgens het familierecht heeft de vrouw immers toestemming nodig van haar man voor elk wettelijk bindend contract, ook een arbeidscontract.

Uit een studie van de VN uitgevoerd in opdracht van de Congolese overheid blijkt dat geweld tegen vrouwen en meer bepaald seksueel geweld een zeer veel voorkomend feit en bijna normaal gegeven is geworden in de Congolese samenleving én op de werkplek; seksuele intimidaties op de werkplek en in de universitaire centra komen veel voor. Als factoren die het geweld in de hand werken identificeerde de Congolese overheid een aantal socio-culturele en institutionele factoren, maar ook een aantal sociaaleconomische factoren, zoals laag opleidingsniveau en lage inkomens van vrouwen, waardoor ze economisch en financieel afhankelijk zijn van mannen.

Tot slot neemt Congo het ook niet al te nauw met de naleving van de fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)⁴. De voorbije jaren werd Congo herhaaldelijk geïnterpelleerd in de Commissie voor de Toepassing van de Normen op de jaarlijkse Internationale Arbeidsconferentie voor het niet naleven van de fundamentele arbeidsnormen, meer bepaald wat betreft dwangarbeid en kinderarbeid. Naar schatting 30% van alle informele of artisanale mijnarbeid in de provincies Kasai en Katanga, geschat op een 100.000 tal mijnwerkers, wordt uitgevoerd door kinderen. In de Kivu provincies, waar de mijnexploitatie in vele geval-

len in handen van gewapende groepen is, hetzij rebellen, hetzij het Congolese leger, is dwangarbeid van volwassenen én kinderen in de mijnen even vaak regel als uitzondering. Ook seksuele uitbuiting van de (kinder)arbeidsters behoort er tot de geplogenheden.

Waardig werk en armoedebestrijding

Focus op goed bestuur ...

maar geen afbraak van sociale en arbeidsrechten

De eerste pijler van de Waardig werk Agenda van de IAO is de creatie van waardige en productieve tewerkstelling. Vandaag ontbreekt het in Congo aan industriële activiteiten en meer bepaald de verwerking van de natuurlijke rijkdommen die overvloedig in het land aanwezig zijn en op die manier waardige en productieve jobs kunnen genereren. Het creëren van banen door deze economische activiteiten veronderstelt noodzakelijkerwijs de aanwezigheid van Congolese en buitenlandse bedrijven die bereid zijn te investeren in de toekomst van het land. Net hier wringt het schoentje, want aan Congolese en buitenlandse investeerders, afgezien van de mijnbouwsector, ontbreekt het in Congo door het gebrek aan een goed investeringsklimaat. De bevordering van waardige en productieve tewerkstelling hangt immers voor een groot stuk af van een goed bestuur van de overheid, maar ook in de overheidsbedrijven en in de privésector, hetgeen cruciaal is voor het creëren van een goed investeringsklimaat. Essentieel hiervoor is dat Congo zich ontwikkelt tot een rechtsstaat, met rechtszekerheid voor investeerders over hun eigendomstitels. Strijd tegen corruptie, vereenvoudiging van administratieve procedures ten aanzien van ondernemers en goede kwalitatieve overheidsdiensten zijn evenzeer essentiële ingrediënten van goed bestuur en een klimaat dat ondernemerschap en investeringen kan bevorderen. Het staat dan ook buiten kijf dat de grootscheepse hervorming van de overheid en de overheidsdiensten die momenteel aan de gang is en die gedreven wordt door de Wereldbank en het Internationaal Muntfonds (IMF) voor een meer performante en efficiënte overheid hoogst noodzakelijk is.

Maar als deze hervorming ook daadwerkelijk goed bestuur als hefboom voor waardig werk wil bevorderen, is het belangrijk te leren uit de lessen van het verleden. De eerste hervormingsgolf in 2001, ook gedreven door Wereldbank en IMF, heeft immers verre van de positieve impact gehad die destijds werd verwacht. Voor de betrokken werknemers werd het zelfs een echte ramp, zoals in het voorbeeld van Gécamines wordt aangetoond. De hervormingen waren gericht op het bevorderen van privé actoren in de Congo-



lese economie en de mijnsector in het bijzonder... ten koste van de werknemers.

Het sociale drama van de Wereldbank hervorming van Gécamines

De hervorming van Gécamines zoals gewild door de Wereldbank, bestond uit twee pijlers: afslanking van het personeel en ontwikkeling van ontginningsrelaties met (buitenlandse) privéondernemers. Van de 23.730 werknemers vertrokken er 10.655 'vrijwillig' met een vergoeding van maximum \$2500 en met verlies van het sociale beschermingsnetwerk voor henzelf en hun familie. Slechts een klein deel van deze vrijwillige werklozen konden terug aan de slag bij de privé actoren, zoals bijvoorbeeld Katanga Mining of Forrest, maar de grootste meerderheid kwam bij de artisanale informele mijnwerkers terecht of 'creuseurs'.

De balans voor de werknemers van deze hervorming is dus zeer negatief geweest. Daarnaast sloot Gécamines, volgens de nieuwe *Code Minier* die van kracht was, een heel aantal ontginningscontracten af met buitenlandse ondernemingen. De privatisering in de mijnsector – 4353 ontginningslicenties – heeft echter nog niet het gewenste resultaat op geleverd inzake goed bestuur van de sector, laat staan van profijt en dividenden die de Congolese staat en de lokale bevolking er uit zouden kunnen trekken. Momenteel is de herziening van de mijncontracten voor een meer evenwichtige herverdeling van de inkomsten uit de mijnrijksdommen tussen Congolese staat enerzijds en de privé actoren anderzijds en dus voor beter bestuur van en met de privé actoren in de mijnsector aan de orde.

Ook nu wil de Congolese overheid, daarin aangezet door de internationale donorgemeenschap, een hervorming van de overheidsbedrijven met grotere privé-inbreng of zelfs privatisering van overheidsbedrijven zoals SNEL (elektriciteit), SNCC (spoorwegen), OCPT (kwaliteitscontrole), INPP (beroepsvorming), INSS (sociale zekerheid) en REGIDESO (water). De eerste bekommernis is natuurlijk dat deze hervormingen niet tot een afbraak van sociale en arbeidsrechten zouden leiden. Naar schatting één derde van het personeel

van deze virtueel failliete bedrijven zou immers moeten afvloeien door deze hervormingen, laat staan dat de nieuwe overnemers bereid zouden zijn het achterstallige loon – soms tot 24 à 36 maanden – van de werknemers te betalen. De vakbonden zijn vragende partij om betrokken te worden in het comité voor de hervormingen van de openbare sector, het COPIREP, om de belangen van de werknemers te verdedigen, maar ook om hun rol als 'watchdog' ten behoeve van de burgers voor goed bestuur van overheid en overheidsbedrijven in de privé te kunnen uitoefenen. De hervorming zou immers ook vandaag kunnen leiden tot een verdere uitholling in plaats van een verbetering van toegang van de bevolking tot essentiële diensten en tot een verdere uitverkoop op een totaal ontransparante wijze van het nationaal patrimonium aan privé actoren van twijfelachtig allooi, hetgeen eerder tot slechter dan tot beter bestuur zou leiden.

Voorwaarde voor goed bestuur in de openbare diensten betekent ook het verzekeren van een behoorlijk inkomen voor de werknemers, als garantie ook tegen corruptie. De lonen in de openbare sector zijn momenteel veel te laag. De overheid beloofde verbetering met het Akkoord van Mbudi uit 2004. In dit akkoord engageerde de overheid zich om in verschillende stappen de lonen te doen stijgen. De laagst betaalde ambtenaar zou \$208 krijgen en de hoogste ambtenaren van de ministeries zouden \$2080 verdienen,



De verouderde site van Gécamines in Katanga. De onderneming houdt er zich bezig met de exploitatie van koper, zink, tin, kobalt en uraniummijnen.

wat een loonspanning inhoudt van 1 tot 10. De loonsverhoging zou in verschillende stappen worden uitgekeerd, naar gelang van het – groeiend – inkomen van de overheid, maar de maatregel blijft tot op heden onuitgevoerd. Zeker in het onderwijs zijn de lonen erbarmelijk laag. De uitvoering van het Akkoord van Mbudi voor behoorlijke lonen in de overheid is dan ook een belangrijke voorwaarde voor kwaliteitsvolle overheidsdiensten.

Naar een structurele sociale dialoog voor waardig werk

De strijd van de vakbonden voor de naleving van de arbeidsrechten in Congo wordt daarenboven ernstig bemoeilijkt door het ontbreken van een sociale dialoog. Een structureel overleg tussen de overheid en de sociale partners en collectieve arbeidsovereenkomsten tussen werknemers en werkgevers voor behoorlijke arbeidsvoorwaarden en minimumlonen in de strijd tegen de armoede, zijn noodzakelijk om van waardig werk in Congo te kunnen spreken.

Met de steun van PRODIAP, een programma van het Internationale Arbeidsbureau dat ondersteund wordt door België, werd de laatste jaren veel geïnvesteerd in het oprichten van sociale dialoogplatformen als belangrijke instellingen in het arbeidsmarktbeleid. Het *Cadre Permanent du Dialogue Social* werd op poten gezet, maar functioneert amper of niet. In Katanga werd een provinciaal comité voor sociale dialoog opgezet om samen, overheid en sociale partners, initiatieven inzake goed bestuur in de mijnsector op te zetten. Het zijn initiatieven die zeker verder moeten worden ondersteund, ver-

sterkt, of nieuw leven in geblazen om het sociaal overleg in Congo waar te maken.

Maar de Congolese vakbonden moeten zeker ook in eigen boezem kijken en dienen, samen met de overheid, de wetgeving op de vakbonden aan te passen. De overheid verleende aan zowat 400 bonden een erkenning en de laatste sociale verkiezingen in 2008-09 namen niet minder dan 200 vakbonden deel. De meeste van deze bonden overstijgen in het beste geval niet het niveau van corporatistische bedrijfsbonden en zijn in slechtere gevallen zelfs gele of patronale bonden of affairistische toestanden, opgericht door individuen die geldgewin op korte termijn op het oog hebben. De overheid moet dringend reguleren in het speelveld van de collectieve arbeidsrelaties, en de vakbonden moeten ook zelf de krachten bundelen voor een betere en sterkere vakbondswerking. De oprichting van de *'Intersyndicale'* – waarvan de CSC Congo momenteel het voorzitterschap waarneemt – van de 12 meest representatieve vakbonden in Congo als door de overheid erkende werknemers-spreekbuis is alvast een stap in de goede richting.

Die geloofwaardige, representatieve vakbonden in Congo dienen verder ondersteund te worden in hun capaciteitsopbouw, zodat ze hun rol als actoren en hefboomen voor waardig werk kunnen spelen. De vakbeweging is nog steeds de sterkste component binnen het sociale middenveld en vanuit die positie kan ze niet allen haar klassieke taak van verdediging van arbeidersrechten in de formele en informele economie opnemen, maar ook als 'watchdog' uit naam van de bevolking voor goed bestuur in economie en politiek. De vakbonden zijn zelf ook meer en meer actoren in de duurzame ontwikkeling en hebben concrete initiatieven genomen in de sociale economie (spaar-, krediet- en aankoopcoöperatieven,...) en in sociale bescherming (mutualiteiten).

Met een echte sociale dialoog en een geloofwaardige werknemersvertegenwoordiging, zullen de vakbonden ook beter in staat zijn het respect voor de arbeidsrechten, zowel de fundamentele arbeidsnormen van de IAO als de nationale arbeidswetgeving, af te dwingen. De overheid van haar kant beloofde in 2010 alvast te beginnen met de oprichting van arbeidsrechtbanken die, net zoals in België, uit lekenrechters uit de wereld van de arbeid en werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers zouden bestaan. Een proces waarbij zowel overheid als sociale partners alle hulp, ook van België, zullen kunnen gebruiken om de werking van de nieuwe arbeidsrechtbanken ook in de toekomst te verzekeren en te verbeter-



Jean De Dieu Ilunga, provinciaal secretaris van de vakbond CSC, in gesprek met enkele arbeiders van Gécamines over hun arbeidsomstandigheden.

ren. Daarnaast is er een groot gebrek aan capaciteit van de arbeidsinspectiediensten, zowel op vlak van menselijk kapitaal, als aan de financiële en materiële middelen om hun taak van toezicht op de sociale wetgeving aan te kunnen.

Tot slot dient de overheid natuurlijk echt werk te maken van werk, met een geloofwaardig tewerkstellingsbeleid, -programma's en -diensten opgesteld in overleg met de sociale partners. Een beleid dat gestoeld is op betrouwbare gegevens, verzameld en geanalyseerd door de verschillende betrokken actoren. Maar ook een beleid dat aandacht heeft voor onderwijs en opleiding, meer bepaald aan de ontwikkeling van technisch en beroepsonderwijs. Naar schatting heeft slechts 20% van de jongeren in Congo – die overigens meer dan de helft van de Congolese bevolking uitmaken – toegang gehad tot formeel onderwijs... Toegang tot praktisch en beroepsgerichte vorming zou betekenen dat deze jongeren niet geheel aan hun lot worden overgelaten. Met het inrichten van dergelijk onderwijs kan er ook beter ingespeeld worden op de noden op de arbeidsmarkt en zo het ondernemerschap ondersteunen. Initiatieven zoals het *Institut National de Préparation Professionnelle* en andere arbeidsmarktgerichte opleidingsvormen dienen dan ook te worden ondersteund, zoals de door ACV en ACW en MOC ondersteunde Sociale School in Katanga.

Aanbevelingen

De elementen en voorbeelden die hierboven werden geschetst, kunnen het belang van waardig werk als ontwikkelingsstrategie moeilijk beter aantonen. Wie werkt, kan leven. Op voorwaarde dat dit werk ook echt waardig is, met een fatsoenlijk loon, met sociale bescherming, met respect voor vakbondsrechten en met goede werkomstandigheden. Maar de voorbeelden tonen ook aan dat in Congo nog heel wat werk aan de winkel is, waaraan ook België en de internationale gemeenschap kan bijdragen:

- België en de internationale gemeenschap dienen Congolese sociale bewegingen te ondersteunen in hun capaciteitsopbouw, zodat ze hun rol als maatschappelijke actor, zowel ten aanzien van de bevolking als van de overheid, daadwerkelijk kunnen opnemen.
- Waardig werk dient een centrale plaats in te nemen in de Belgische, Europese en internationale samenwerking met Congo. Hierbij zijn volgende elementen van belang:
 - De uitvoering van het akkoord van Mbudi (cf. *supra*) voor de werknemers in de overheidsdiensten en de formele economie;

- Een beleid van waardig werk ten aanzien van de informele economie. Door onder andere de registratie van ondernemers en ondernemingen en van eigendomstitels, en dit op haalbare wijze en mét inspraak van de betrokken – de registratie van de eigendomstitels van 'artisanale mijnwerkers of *creuseurs*, liep immers op niks uit vanwege te duur voor hen; de uitbreiding van de arbeidsinspectie op sociale wetgeving en veiligheid en gezondheid in de informele economie; de organisatie van werknemers en werkgevers in de informele economie; een verbeterde dienstverlening vanwege de overheid aan de ondernemers in de informele economie, bijvoorbeeld inzake de organisatie van Congolese markten.
- Een bindend kader ontwikkelen zodat werkgevers, zowel Congolese als buitenlandse, verplicht worden hun sociale, economische en ecologische verantwoordelijkheid op te nemen.
- De sociale partners en de civiele organisaties dienen betrokken te worden bij het uittekenen van het beleid: een tewerkstellingsbeleid gericht op de creatie van waardige jobs, onderwijsbeleid, hervorming van de openbare diensten, economie, begroting, ... zodat het middenveld ook echt kan meewerken aan de duurzame ontwikkeling van het land. België zou een voorbeeldrol kunnen spelen door deze sociale partners en de Congolese civiele samenleving te betrekken in de bilaterale dialoog met Congo en de Congolese overheid aanzetten dit te doen.
- Belgische en Europese overheden én bedrijven dienen erover te waken dat hun dochterondernemingen, onderaannemers en toeleveranciers in Congo de OESO Richtlijnen en de tripartiete IAO Beginselverklaring betreffende Multinationale Ondernemingen in acht nemen. De Belgische en Europese autoriteiten moeten hun verantwoordelijkheid op zich nemen door wetgevende en bindende regelgeving aan te nemen inzake de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen. Hierbij moet het principe van de extraterritoriale bevoegdheid van de Europese Unie over de activiteiten van Europese bedrijven opgenomen worden, zodat deze bedrijven verplicht worden hun sociale verantwoordelijkheid op te nemen ten aanzien van hun filialen en hun hele productieketen en een jaarlijks rapport op te stellen over de sociale en milieuaspecten van de activiteiten.
- Deze sociale en economische verantwoordelijkheid van ondernemingen en Belgische en Europese autoriteiten wordt best aangevuld met programma's van sensibilisering en vorming van de werkgevers – Congolese en buitenlandse – in Congo, met betrokkenheid van onze Belgische werkgeversfederatie.

IV. SOCIALE BESCHERMING EN TOEGANG TOT GEZONDHEIDSZORG

Toegang tot gezondheidszorg en sociale bescherming

Ondanks het feit dat het recht op sociale bescherming en op gezondheidszorg erkend zijn als universele rechten, is de situatie in Congo onaanvaardbaar. In het land, met meer dan 60 miljoen inwoners, geniet naar schatting minder dan 10% van de bevolking één of andere vorm van sociale zekerheid, waarvan de efficiëntie trouwens ten zeerste betwistbaar is.⁵

Typisch voor sub-Sahara Afrika, vormt de Congolese sociale bescherming een combinatie van formele, overgeërfde systemen van het koloniaal model (van het *Etat-providence* type), en van alternatieve mechanismen die door de gemeenschappen zelf zijn ontwikkeld, zoals de gezondheidsmutualiteiten. De slechte socio-economische toestand van Congo zorgt er immers voor dat het land niet in staat is zijn plichten na te leven. Op niveau van de sociale gezondheidsbescherming bijvoorbeeld, worden de voorziene wetsbepalingen, zowel voor de functionarissen als voor de werknemers uit de private sector, bijna niet meer toegepast. In deze context wordt het grootste deel van de financiering van de gezondheidssector gedragen door de bevolking, via directe betalingen (70%). Het merendeel ervan krijgt dus geen toegang tot kwalitatieve gezondheidszorg. Gemiddeld bezoeken de meeste

inwoners minder dan één keer per 3 jaar een gezondheidscentrum en ontwikkelen zij andere goedkopere, maar veel riskantere overlevingsstrategieën. Enkel een welgestelde minderheid slaagt erin toegang te krijgen tot gezondheidszorg, via 'sanitaire evacuaties' naar Zuid-Afrika of Europa, die zeer duur zijn en de ongelijkheden inzake de toegang tot gezondheidszorg nog versterken.

Veel gegevens tonen aan dat door de vrouwen te ondersteunen – namelijk door opleiding en toegang tot krediet – het gezondheidspeil en het niveau van het gezins- en gemeenschap-sinkomen verbeterd kunnen worden. Desondanks behoren de vrouwen tot de groep die het meest blootgesteld wordt aan de gezondheidsrisico's in Congo. Hoewel ze er gemiddeld wat langer leven dan de mannen, zijn ze daarom niet gezonder. Het moedersterftecijfer is duizelingwekkend: 1.100 moeders sterven per 100.000 levend geboren baby's. Elk uur sterven er met andere woorden 4 Congolese vrouwen ten gevolge van hun zwangerschap of bevalling en tussen 20 en 30 vrouwen overleven die met ernstige complicaties zoals een vesico-vaginale fistel.

Bevolking onder de armoededrempel	80%
Totale gezondheidsuitgaven per inwoner (\$)	18
Totale gezondheidsuitgaven in % van het BBP	4,3
Verhouding aantal artsen/inwoners	1/17.746
Aantal ziekenhuisbedden per 100.000 inwoners	9,9
AIDS bij 15-49-jarigen	4%
Kinder/jeugd mortaliteit (per 1.000 levend geboren)	205
Mortaliteit 15-60 jaar m/v (per 1.000)	454/382

Bronnen: WGO 2010; ILO STEP 2008; UNDP 2009

Er zijn nochtans vele actoren actief op gezondheidsvlak, maar het gebrek aan leiderschap van de overheid laat niet toe de tussenkomsten maximaal efficiënt en renderend te laten verlopen. Daarbij blijft het gezondheidssysteem ruimschoots ondergefinancierd, met dramatische gevolgen voor de patiënten, in het bijzonder de meest kwetsbaren onder hen (instorting van kwaliteitszorgen, niet-gereguleerde prijspolitiek, onderbetaald personeel dat steeds minder goed opgeleid en weinig gemotiveerd is, oud en slecht onderhouden materieel, gebrek aan materieel, ernstig tekort aan geneesmiddelen, ...).



Een materniteitsafdeling in een ziekenhuis in Katanga. Elk uur sterven vier Congolese vrouwen ten gevolge van complicaties tijdens hun zwangerschap of bevalling.

Van het budget in 2010, dat 6,2 miljard dollar bedroeg – 77 keer minder dan het Franse budget, een land met dezelfde bevolkingsschaal – is maar een beperkt deel aan de fundamentele noden van de bevolking gewijd: de sociale uitgaven beperken zich tot de bezoldiging van publieke ambtenaren.⁶

Deze situatie illustreert jammer genoeg wat er in vele andere ontwikkelingslanden gebeurt. Erg afhankelijk van de internationale donoren, zien zij zich verplicht om zich te plooiën naar economische groei-objectieven, en hun nochtans pertinente economische en sociale wetgeving op te offeren. De gevolgen van de internationale economische situatie zijn pervers: zij creëren een dringende nood aan sociale maatregelen terwijl zij tegelijkertijd de mogelijkheden van de overheden hiertoe beperken.⁷

Een alternatief sociale beschermingsmechanisme : de gezondheidsmutualiteiten

Ondanks de implementatie van een strategie voor de versterking van het Congolese gezondheidssysteem, blijft dit van een ondermaatse kwaliteit. De financiering ervan is bovendien erg afhankelijk van buitenlandse hulp. Vandaar de nood om andere mechanismen hierbij te betrekken die de duurzame financiering van de gezondheidssector vooruit helpen, en daarbij rekening te houden met de verschillende sociale lagen van de Congolese bevolking. Want het is de bevolking die vandaag de voornaamste kost op zich neemt van de gezondheidszorg, hoewel ze tot nu toe geen kwaliteitszorg geniet, laat staan dat ze over een afdoende vertegenwoordiging beschikt.

Het is in deze context dat sinds een tiental jaren gezondheidsmutualiteiten zich ontwikkelen in verschillende provincies. Deze initiatieven zien vaak het daglicht op initiatief van gezondheidsverstrekkers of van ontwikkelingspartners (CDI-Bwamanda, BDOM, de Belgische mutualiteiten,...). Dit informele systeem van sociale bescherming wordt nog omkaderd door een decreet uit 1958, wat vele nadelen met zich brengt. Intussen werd wel een nieuw wetsvoorstel betreffende de mutualiteiten bij het Parlement ingediend, waarover echter nog gestemd dient te worden.

Met meer dan 300.000 geregistreerde leden, begint de mutualistische beweging stilaan een basis te ontwikkelen en zich te organiseren, onder meer door netwerken te vormen.⁸ Het is echter zeer moeilijk een evaluatie te maken van het aantal begunstigden en van de reële impact van de gezondheidsmutualiteiten. Hoewel het aantal mutualiteiten vermeerderd en zij een belangrijke bron



van hoop betekenen voor de bevolking, blijven er vele knelpunten bestaan:

- Manke opleiding van het ondersteunend personeel en van de beheerders van de mutualiteiten (en een gebrek aan een standaardtraject daarvoor);
- Zwakke capaciteiten inzake technisch beheer (producten genereren, risicobeheer, dekking, het afsluiten van conventies,...);
- Gebrek aan autonomie (technische en financiële afhankelijkheid van de partners);
- Onvoldoende sensibilisering (technieken inzake sociale mobilisatie, sociale marketing, ...);
- Gebrekkige mutualistische cultuur in Congo.



De materniteit in het *Hôpital Général de Kinshasa*. Doordat medische kosten voor vele "kinois" onbetaalbaar zijn, bleven vele ziekenhuisbedden leeg.

Het in het leven roepen van professionele begeleidingsstructuren blijkt een gepaste oplossing om de mutualiteiten te helpen bij hun ontwikkeling en bij hun antwoord op de noden van de bevolking. Daarnaast is het betrekken van de armsten en meest kwetsbaren in de samenleving evenzeer een belangrijk aandachtspunt: hoe moeten de middelen gevonden worden om ook hen van de gezondheidsmutualiteiten te laten genieten en er deel van uit te maken? Zonder de duurzaamheid van de acties uit het oog te verliezen, kunnen een aantal mogelijkheden worden uitgediept: de koppeling aan micro-kredieten, de toevoeging van een noodfonds aan de mutualiteit, de verstrekking van externe subsidies, de invoering van moduleerbare bijdragen.

Een essentiële doelstelling is overigens een betere synergie te vinden tussen de verschillende actoren, zowel wat betreft de mutualiteiten zelf, als hun ondersteunende structuren, de NGO's, en de zorgverstrekkers.

Aanbevelingen

1. Institutionalisering van de gezondheidsmutualiteiten

In het kader van de reflectie op nationaal niveau rond een universeel dekkingmodel in Congo, lijkt de versterking van de begeleiding van de mutualiteiten ons onontbeerlijk om tot hun institutionalisering te komen. Dit kan onder meer door een capaciteitsversterking, een betere structurering en een noodzakelijke definiëring van de verhouding tussen de mutualistische initiatieven en andere sociale beschermingsmechanismen. In een context van synergieën tussen middenveld, publieke sector (verstrekkers en regulatoren) en partners, is het doel van dit voorstel om de gezondheidsmutualiteiten te laten erkennen als representatieve actoren van de bevolking die ze van nabij begeleiden. En als dusdanig hen te laten deelnemen aan de financiering en het beheer van de gezondheidssector. Deze rol van de mutualiteiten zou een vorm van subsidiëring van overheidswege met zich meebrengen.

2. Aannemen van een wettelijk kader voor de gezondheidsmutualiteiten

De opgang die de mutualiteiten de laatste jaren maken, toont het belang aan van een wettelijk kader inzake mutualiteiten. Zo'n kader is immers onontbeerlijk: om de bevolking te beschermen voor kwaadwillige initiatieven; om mutualiteiten die aan de criteria voldoen te erkennen; om de rechten en plichten van de gezondheidsmutualiteiten en van hun partners (zorgverstrekkers, begunstigden, lokale, provinciale en centrale overheden) te defi-

niëren; om een betere opvolging en controle te kunnen uitvoeren en het proces te institutionaliseren. Hiertoe dient de ingediende wettekst dan ook op korte termijn te worden aangenomen.

Het is eveneens van belang de middelen te mobiliseren om het personeel, dat verantwoordelijk is voor de goedkeuring en de controle op provinciaal niveau, te vormen en te responsabiliseren alsook om de bevolking te sensibiliseren.

3. Transversale aanpak van de sociale beschermingsproblematiek: over een overlegkader beschikken dat erkend, multidisciplinair en functioneel is, zowel op nationaal als op provinciaal niveau.

Een belangrijke uitdaging betreft het coherent maken van de visie van het land inzake sociale bescherming (nationale actoren, ontwikkelingspartners). Op nationaal niveau zijn de dossiers met betrekking tot sociale bescherming immers in handen van meerdere actoren, zowel politieke als administratieve: de Presidentiële Commissie voor de universele dekking, het kabinet van de Minister van Werk (*Ministre de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale – METPS*), het Secretariaat voor Sociale voorzorg (*Prévoyance Sociale*) van de METPS, het Nationaal Programma Sociale voorzorg (*Programme national de prévoyance sociale - PNPS*) afhankelijk van de METPS, de directie van Mutualiteiten en verzekeringen (*direction des mutuelles et assurances*) van de METPS, en het Nationaal Programma voor de promotie van de gezondheidsmutualiteiten (*Programme national de promotion des mutuelles de santé - PNPMS*) van het Ministerie van Gezondheid (*Ministère de la santé publique - MSP*).

Hiervoor is het belangrijk om, volgend op het bezoek aan Congo van de Belgische minister voor Volksgezondheid in februari 2010, een consolidatieproces op te starten om de competenties van de Presidentiële commissie voor de universele dekking, van het PNPMS, het PNPS en van de Directie van Mutualiteiten en verzekeringen, te integreren in eenzelfde programma. Dit zou beheerd worden door de 2 Ministers of door diegene die van de *Vice-Primature* voor Sociale Zaken zou afhangen. De opdracht van deze actor bestaat uit het coördineren, het formaliseren van de samenwerkingsinitiatieven en het uittekenen van een strategie – een permanent kader voor ontwerp, overleg en actie. Het is belangrijk dat deze actor erkend wordt en in het overheidsbudget voorzien wordt, dat klare engagementscriteria uitgeschreven worden en dat het personeel gevormd wordt.

Op provinciaal niveau bestaat tot nu toe niets. In de huidige context van decentralisatie zou het goed zijn dat provinciale overlegkaders gecreëerd worden.

4. Belang van een technische expertise gebaseerd op ervaring en vorming: in het leven roepen van een erkende vormingscursus die toegankelijk is voor de bevolking, zodat duurzame en eerlijke sociale beschermingsmechanismen overal te land het daglicht zien.

Vorming is een ander gebied waarin geïnvesteerd moet worden om de lokale actoren toe te laten hun technische competenties te versterken. Op dit ogenblik bestaat er in Congo geen opleiding inzake gezondheidsmutualiteiten of andere sociale beschermingsmechanismen. Nochtans is deze stap onontkoombaar in het licht van een massale toegang van de bevolking tot gezondheidszorg via de mutualiteiten. Het door België en Congo getekende samenwerkingsakkoord biedt vandaag een kader om hier rond te werken en onze partners van ervaring die hier opgedaan werd te laten genieten: Masmut, het Belgisch platform voor gezondheidsmicro-verzekeringen is de erkende actor zowel voor deze as, als voor het streven naar het kapitaliseren en verspreiden van de verworven expertise.

5. Definitie van de Congolese visie inzake toegang tot gezondheidszorg: de nodige tijd nemen en bouwen op de verworvenheden op een transversale manier

De Congolese visie inzake universele dekking zoals voorgesteld door de Presidentiële delegatie voor universele dekking tijdens hun bezoek aan België, houdt een aanpak in die streeft naar de oprichting van solidaire, sociale beschermingsmechanismen voor een toegang tot gezondheidszorg die niet exclusief zou zijn, maar eerlijk en solidair; wij blijven tevens oplettend en klaar om het proces te begeleiden waar nodig.

Het lijkt ons belangrijk om, vertrekkend vanuit het voorgestelde conceptuele kader, tot een geïntegreerd model te komen. Dat model moet steunen op het verplicht karakter van de dekking van de formele sector (gewild door de Congolese autoriteiten) maar zou de voluntaristische actie van de mutualiteiten ondersteunen – initiatieven die de toekomst van de informele sector bepalen en garant staan voor een veralgemeend systeem, gesteund door de informele sector (die, ter herinnering, 83 % van de bevolking bedraagt).

Er zijn echter aan aantal valkuilen:

- De breuk tussen het officiële systeem van sociale bescherming en de acties van de mutualiteiten zou een verzwakking of zelfs de ondergang betekenen voor de hoop op de 'mutualisering' die van de informele sector uitgaat.
- De actoren ontdoen zich van hun verantwoordelijkheid: de bijdragen verplicht maken is enkel mogelijk door participatieve

mechanismen in te stellen op elk beslissingsniveau, om de begunstigden van hun verantwoordelijkheid niet te ontdoen.

Noodzakelijke stappen:

Het opzetten van een verplicht ziekteverzekeringssysteem is een lange termijnproces en is gebaseerd op gedetailleerde berekeningen. Er moet immers met veel factoren rekening gehouden worden: de kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van het zorgaanbod, de toestand van de arbeidsmarkt, de vorming en educatie, ...

Daarom pleit ACW-MOC om de Congolese autoriteiten te laten genieten van de Belgische ervaring opdat het mutualistische werk niet zou worden ondermijnd en dat, samen met de Congolese autoriteiten en de sociale partners, een realistische visie gedefinieerd kan worden ten voordele van toegang tot gezondheidszorg voor iedereen.

6. Een verantwoordelijk en efficiënt partnerschap tussen overheden

De Congolese Ministeries bevoegd voor gezondheid en sociale bescherming wensen, door het opzetten van een versterkingstrategie van het systeem, hun tussenkomsten beter af te bakenen en die ten goede van de bevolking te investeren. Desondanks is het betreurenswaardig dat België noch Congo de gezondheidssector wenste op te nemen in het nieuwe bilaterale samenwerkingsakkoord dat tot 2013 van kracht is. Hoewel in februari 2010 samenwerkingsakkoord ondertekend werd door de Belgische en Congolese Ministers van Volksgezondheid, behelst dit laatste geen concreet engagement noch een budget. Maar de steun aan de mutualistische dynamiek heeft er wel een uitgelezen plaats, wat een goede zaak is. Want enkel een sociale bescherming voor iedereen, ontwikkeld in termen van solidariteit en kwalitatieve zorgen, zal stabiliteit in het land kunnen garanderen en zo aan iedereen de mogelijkheid geven een waardig levensstandaard te bereiken en zich te ontplooien. Wij vragen dus aan de Belgische en Congolese regeringen hun besluit te herzien en gezondheid als actiedomein te houden binnen de bilaterale samenwerking.



V. HET RESPECT VOOR DE MENSENRECHTEN

In de hele wereld vloeit veel inkt over de mensenrechten. En terecht. Deze rechten, die een breed spectrum dekken en voortkomen uit de "Universele Verklaring van de Rechten van de Mens" van 1948, worden immers vaak met de voeten getreden, vooral in landen waar de democratie nog niet goed geworteld is, en meer in het bijzonder nog in landen die betrokken zijn bij een gewapend conflict, zoals in het geval van de Democratische Republiek Congo.

Het recente "Mapping Rapport" van het Hoog Commissariaat van de Mensenrechten van de VN over de misdaden begaan tussen 1993 en 2003 in Oost-Congo tegen de Rwandese vluchtelingen en sommige Congolese bevolkingsgroepen, bevestigde wat door de media en verschillende ooggetuigen in die tijd al werd gesuggereerd: in de Congolese jungle werd een massale klopjacht op deze mensen gehouden. Deze feiten zijn onbestraft gebleven en het is niet onbelangrijk op te merken dat ze een cyclus van gruwelijk geweld hebben ingeluid op Congolese bodem, die hiervan over het algemeen gespaard was gebleven. De uitdaging is nu om de internationale rechtsgeldigheid van dit rapport aan te grijpen als een echte aanklacht en zo een einde te stellen aan het klimaat van straffeloosheid.

De ontwikkelingen in Oost-Congo begin 2009 konden nochtans enige hoop bieden voor een regio die al jarenlang geteisterd werd door conflicten en onveiligheid. De toenadering tussen de Rwandese en de Congolese regimes in december 2008 zou een basis kunnen vormen voor regionale samenwerking om het fenomeen van de verschillende gewapende groepen een halt toe te roepen.⁹ Het verdwijnen van deze groepen is immers essentieel voor het bouwen aan een duurzame vrede in de regio. Ondanks deze positieve ontwikkelingen constateren de humanitaire organisaties op het terrein een ernstige verslechtering van de veiligheidssituatie van de burgerbevolking en een toegenomen stroom vluchtelingen. Mensen die hun dorpen ontvluchten, op de vlucht voor het geweld veroorzaakt door de nieuwe militaire operaties tegen de verschillende gewapende groepen, en de Rwandese rebellenbeweging FDLR in het bijzonder. Het aantal nieuwe ontheemden zou zelfs hoger liggen dan in het najaar van 2008, toen de crisis in Goma herhaaldelijk het nieuws haalde in de westerse wereld. Sinds begin 2010 zijn een kwart miljoen mensen op de vlucht voor het geweld in Noord-Ki-

vu en humanitaire organisaties maken zich klaar om de komende maanden een veel groter aantal op te vangen in Zuid-Kivu. De Congolese overheid, met actieve aanmoediging en steun van Rwanda en internationale partners, is een militaire operatie gestart om het FDLR met geweld te ontwapenen. In plaats van deze groepen te neutraliseren, hebben de operaties door Congo en Rwanda – later ondersteund door de VN vredesmissie MONUC – geleid tot een forse toename van het geweld tegen burgers door alle strijdende partijen.

Al deze acties, van de rebellengroepen van Rwandese, Oegandese of welke oorsprong ook, en van het Congolese leger (FARDC) zelf, gaan gepaard met plunderingen, verkrachtingen, moorden en het afbranden van huizen en soms hele dorpen. De toename van seksueel geweld tegenover vrouwen is weerzinwekkend. Het International Rescue Committee rapporteerde dat het tussen 2003 en 2008 meer dan 40.000 verkrachte vrouwen en meisjes had opgevangen en geholpen.¹⁰ De VN berekende dat het in 2006 alleen al ging om 27.000 verkrachtingen. 60% van deze vrouwen werd verkracht door gewapende mannen.¹¹ Het Congolese leger faalt bovendien ook in zijn belofte om de kindsoldaten onder zijn commando vrij te laten. Er wordt zelfs een toename in de rekrutering van kindsoldaten gerapporteerd, voornamelijk in Zuid-Kivu en Katanga. En ook de verschillende gewapende rebellengroepen rekruteren systematisch kinderen.

Aanvallen op humanitaire organisaties door de verschillende groepen zouden ook toegenomen zijn. Gerichte aanvallen op humanitair personeel en burgers en bedreigingen aan het adres van NGO's hebben er al toe geleid dat sommige organisaties hun activiteiten moesten stopzetten. De toenemende onveiligheid is niet alleen een directe bedreiging voor de bevolking, maar vermindert ook hun toegang tot hulp wanneer humanitaire organisaties gedwongen worden zich terug te trekken door dreigementen en geweld tegen hun personeel. Meer dan eens richt het geweld zich tegen journalisten en mensenrechtenverdedigers en zij die zich inzetten voor de democratie.¹² De negatieve impact van de militaire operaties waarover de humanitaire organisaties op het terrein getuigen, wordt bevestigd door verschillende rapporten van de VN Expertengroep.¹³ Hun eindrapport maakt gewag van een toename van burgerslachtoffers door de gewapende confrontaties, inclusief arbitraire executies, moorden uit wraak, ontvoeringen en moedwil-

lige vernietiging van eigendom, seksueel geweld, dwangarbeid en plundering en mishandeling van de burgers door de verschillende gewapende groepen, inclusief het leger. De vrouwen, kinderen en mannen die op de vlucht werden gejaagd, leven vaak nog steeds in angst in de regio's waar ze onderdak zochten. Ze blijven er vaak verstoken van de meest elementaire hulp en worden zeer kwetsbaar door ziektes en ondervoeding. Een gezamenlijk rapport van Oxfam USA en de Harvard Humanitarian Initiative over de gruweldaden in Oost-Congo, verschenen in april 2010, bevestigt jammer genoeg dat de regio zich tot op vandaag in deze toestand bevindt.¹⁴

Het geweld tegen vrouwen in de Congolese samenleving verdient speciale aandacht. Het rapport van de VN Speciale Rapporteur inzake geweld tegen vrouwen, Yakin Ertürk, uit 2008 maakt immers duidelijk dat de aard en omvang van seksueel geweld in de oorlog in Oost-Congo alles te maken heeft met de positie van vrouwen in de maatschappij, ook in vreedstijd.¹⁵ Het rapport stelt dat als de positie van vrouwen in de maatschappij niet fundamenteel verandert, verkrachting op grote schaal zal blijven voortbestaan, zelfs als er weer sprake is van een stabiele samenleving en rechtsstaat. De meest voorkomende vormen van geweld tegen vrouwen zijn vrouwenmishandeling, vaak in de huiselijke sfeer door de eigen partner, en schadelijke traditionele praktijken, zoals genitale verminking. De conclusie van de rapporteur is duidelijk: geweld tegen vrouwen is geweld dat vrouwen treft *omdat* zij vrouw zijn. De oorzaak ligt in de ondergeschikte positie van vrouwen in de maatschappij. Zolang deze positie van vrouwen in de maatschappij niet verandert, zal de uitbanning van geweld tegen hen niet bereikt worden. Om dat te bereiken is een alomvattend pakket van wettelijke en beleidsmaatregelen nodig.

Aanbevelingen

Al deze misdaden, inbreuken en misbruiken blijven bijna altijd onbestraft, omwille van zwaar tekort schietende juridische systeem, zelfs al worden ze in sommige gevallen opgelost door volkstribunalen, wat vaak even betreurenswaardig is. Het moedigt de misdadigers alleen maar aan om hun wandaden ongestraft verder te zetten, waardoor de cultuur van straffeloosheid in Congo eens te meer bevestigd wordt. Daarom pleit de Belgische Christelijke Arbeidersbeweging, MOC en ACW, voor de volgende maatregelen ter verbetering van de situatie:

Ten aanzien van de Congolese overheid:

- De Congolese staat moet een instrument oprichten voor her-

stelbetalingen aan de slachtoffers van inbreuken op de mensenrechten, en voor de slachtoffers van verkrachtingen, voornamelijk vrouwen, zowel de medische als psychologische zorgen waaraan zij nood hebben, voorzien.

- Maatregelen treffen om de daders van ernstige inbreuken op de mensenrechten op te sporen en te bestraffen.
- Hun troepen legeren in kampen buiten de stadscentra om de mishandelingen door militairen te beperken, wapens opbergen in de militaire kampen en een verhoging van het aantal en de frequentie van de politiepatrouilles.
- Het integratieproces voortzetten en legerleden uitsluiten die zware inbreuken hebben begaan tegen de mensenrechten.
- Alle Congolese instellingen aanmoedigen samen te werken met het Internationale Strafhof voor dergelijke gevallen.
- Maatregelen nemen om te voorkomen dat rebelligroepen kinderen rekruteren en hen dwingen om alle kinderen die op die moment bij hen zijn onvoorwaardelijk vrij te laten.

Ten aanzien van de internationale gemeenschap:

- De internationale gemeenschap moet ten alle tijden de burgerbevolking beschermen tegen aanvallen van gewapende groepen en soldaten.
- Een onafhankelijk waarnemingscentrum voor de mensen- en arbeidsrechten oprichten in de DRK.
- Een internationaal ad hoc-tribunaal oprichten om de misdaden die werden aangetoond in het "Mapping Rapport" van de VN te berechten.



Een groep vrouwen van de Action Féminine Chrétienne (AFC) uit Kikwit protesteren. De AFC komt op voor de rechten van vrouwen in de Congolese samenleving.

VI. NATUURLIJKE RIJKDOMMEN: VLOEK OF ZEGEN?

Congo is een van de rijkste landen van Afrika als het om natuurlijke hulpbronnen gaat. Nergens ter wereld lijken de bodemschatten zo onuitputtelijk te zijn als in Congo. De belangrijkste grondstoffen zijn koper, kobalt en industriële diamant. Daarnaast verkoopt Congo stroom. 40% van alle stroom in Afrika komt van waterkrachtcentrales in Congo. Het land beschikt eveneens over zeer grote houtvoorraden. Grote delen van het gebied rond de Congorivier zijn vruchtbaar en uitermate geschikt voor de verbouw van gewassen. Ze verbouwen daar voornamelijk cassave, rijst, maïs en bonen.

Met de inkomsten van de ontginning van deze rijkdommen zou het land zich snel uit de extreme armoede kunnen tillen. Toch zwoegen vele Congolese arbeiders voor één dollar per dag, werken steeds meer mensen in zware, gevaarlijke omstandigheden en worden sociale structuren verwoest. Waar gaat de opbrengst van de ontginning van natuurlijke rijkdommen dan naartoe? Naar alle hoeken van de wereld, behalve naar de Congolezen zelf. Helaas zijn die natuurlijke rijkdommen tot op vandaag vooral de inzet en financieringsbron van een gewapend conflict en machtsstrijd. Enkele grote multinationals en de Congolese elite verrijken zich ten koste van de Congolese bevolking.

Sommigen zijn ervan overtuigd dat geld in een bodemloos vat gepompt wordt, indien we niet tegelijkertijd strijden voor economische rechtvaardigheid. Multinationale ondernemingen moeten verantwoording afleggen voor hun activiteiten in Congo en ervoor zorgen dat hun investeringen ook de lokale bevolking ten goede komen. Zij is immers de rechtmatige eigenaar van de grondstoffen waarmee de buitenlandse bedrijven zich verrijken. Zolang deze bedrijven het internationale recht, de fundamentele arbeidsnormen of internationale gedragscodes ongestraft kunnen blijven schenden, zullen zij de conflicten en armoede in Congo in stand houden.

De natuurlijke rijkdommen in Oost-Congo, die door rebellen en soldaten worden gebruikt voor hun eigen profijt, vormen immers nog steeds een deel van het probleem. Ze moeten dus ook een deel van de oplossing zijn. We stellen vandaag vast dat in het haast onbegrijpelijke kluwen van rebellenfracties en militaire allianties grondstoffen een belangrijke rol spelen. De verschillende rebelengroepen halen al jarenlang hun profijt uit de rijke Congolese ondergrond. Dat is mogelijk doordat de overheid volledig afwezig is in deze regio. Het gaat zelfs verder: in de gebieden waarover het nationale leger weer de controle verwerft, maken de soldaten en bevelhebbers zich, bovenop de plunderingen en verkrachtingen, ook schuldig aan illegale exploitatie.

Op het terrein betekent dit dat er zowel tussen het leger en de rebellen als onderling tussen de rebelengroepen, al dan niet van Congolese oorsprong, bitter wordt gevochten om grondstofrijke gebieden. Zodra de rebellen zijn verdreven, verschijnen de soldaten, veelal de hoge officieren in de mijnsites. De afpersing van de plaatselijke bevolking, die door gebrek aan economische alternatieven noodgedwongen met hand en schop in de mijnen werkt, gaat gewoon door. In andere gevallen speelt het leger zelfs onder één hoedje met de rebellen, om zo de winst onderling te kunnen verdelen.

Zolang de Congolese regering de facto geen controle heeft over het gebied, blijft deze lucratieve grondstoffenplundering mogelijk. Dit leidt tot een perverse situatie, waarbij alle strijdende partijen in feite economisch meer baat hebben bij het in stand houden



Artisanale informele mijnwerkers of "creuseurs" zoeken naar goud in Katanga.



van het conflict en de chaos, dan bij een duurzame vrede. Daarom moet elke strategie om het conflict te beëindigen deze economische motieven in de analyse opnemen. Een duurzame oplossing kan alleen uitgewerkt worden met een alomvattende strategie waarin politieke onderhandelingen centraal staan.

Aanbevelingen¹⁶

België kan een rol spelen bij het indammen van het economisch misbruik van het conflict, zowel aan de bron als bij de afnemers. De mijnen moeten zo snel mogelijk weer onder controle komen van de civiele administratie. De ontginning dient er geformaliseerd te worden. Daarom moet de Belgische regering er bij de Congolese autoriteiten op aandringen dat zij hun vermeende nultolerantiebeleid onverbiddeijk toepassen in gevallen waarbij soldaten verdacht worden van betrokkenheid bij grondstoffenexploitatie. België kan ook de Congolese regering helpen de capaciteit, aantallen en uitbetaling te verzekeren van de politiediensten en ambtenaren in Oost-Congo die verondersteld worden de mijnsector terug op de rails te krijgen.

Transparantie is een basisvoorwaarde voor een goed beheer van natuurlijke rijkdommen. Het EITI of *Extractive Industries Transparency Initiative* geldt als een van de meest vernieuwende initiatieven inzake het beheer van natuurlijke rijkdommen. Heel wat landen rijk aan grondstoffen hebben zich de laatste jaren aangesloten bij het initiatief.¹⁷ Dat richt zich specifiek op transparantie bij de inkomsten door de staat en de betalingen door de bedrijven van belastingen en royalties bij de exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Ook Congo is sinds 2008 voorlopig lid van het EITI, maar heeft nog niet aan de voorwaarden voldaan – de publicatie van twee auditrapporten – om erkend te worden als volwaardig lid. In maart 2010 slaagde Congo erin een eerste rapport te publiceren met betrekking tot het jaar 2007, waaruit blijkt dat er grote verschillen zijn tussen betalingen en ontvangsten. Wil Congo erkend worden als volwaardig lid, dient het tegen juni 2011 een tweede rapport te publiceren.

Ook de herziening van enkele mijncontracten, een proces dat in 2010 is afgerond, is een stap in de goede richting. Het was pas na

lang aandringen vanuit de civiele maatschappij dat de Congolese overheid is overgegaan tot de publicatie van de contracten die onder het herzieningsproces vielen. Nu de herziening is beëindigd, dient de overheid ook de heronderhandelde contracten te publiceren, niet enkel om de resultaten van het onderhandelingsproces objectief te kunnen beoordelen, maar hoofdzakelijk om parlementaire en sociale controle uit te kunnen oefenen op de naleving van de contractuele verbintenissen.

Daarnaast is bij de afnemers van de grondstoffen actie nodig. Belgische bedrijven zijn immers betrokken in de opkoop van mineralen zoals tinerts, coltan en wolframiet. Die belanden onder meer in de gsm's, mp3-spelers en laptops van Belgische consumenten. Het is de verantwoordelijkheid van onze regering om Belgische bedrijven of individuen die met voorkennis conflictmineralen verhandelen te berechten. Er kan in die optiek gepleit worden voor een constructieve aanpak: een certificatiesysteem, zoals dat voor diamanten ook al bestaat (het Kimberleyproces), zou bedrijven toelaten om de herkomst van de mineralen na te gaan. Op die manier kunnen ze zorgen en aantonen alleen legale grondstoffen te verhandelen. Het is noodzakelijk dat België meewerkt aan de invoering van certificeringmechanismen van andere mineralen die tot conflicten kunnen leiden. Daarvoor heeft België, via zijn *Task Force Mireca* (Proefproject rond Koper en Kobalt in Katanga) het pad geëffend. De uitgewerkte ideeën (bona fide traceerbaarheid veeleer dan gebaseerd op wetenschappelijke analyses, oorsprongscertificaten, aankoopcentrales, enz.) zouden trouwens ook elders kunnen worden uitgevoerd en voor andere metalen. Maar, zonder aandacht voor de context noch voor de aanwezige actoren, bijvoorbeeld in het Oosten, wie beheerst dan de toeleveringsketen? Welke rol is weggelegd voor MONUSCO: toezicht en controle, ...? België heeft in het verleden een leidersrol gespeeld op dit punt en heeft nu de kans om een nieuwe impuls en technische en financiële ondersteuning te geven aan het ontwikkelen van zo'n certificatiesysteem en andere transparantie-initiatieven, waarbij ook de Congolese civiele samenleving en vakbonden een rol te vervullen hebben.

VII. DE NOODZAAK VAN EEN VREDESMISSIE

Al meer dan tien jaar ontvangt Congo de belangrijkste vredesmissie die de Verenigde Naties ooit op poten hebben gezet. Het jaarlijkse budget ervan overschrijdt intussen het miljard dollar en de MONUC of *Mission de l'ONU au Congo* – in 2010 omgedoopt tot MONUSCO – blijft onderwerp van discussie tussen voor- en tegenstanders. Reeds geruime tijd heeft de Congolese regering zelf duidelijk gemaakt dat ze de VN missie graag snel ziet vertrekken, liefst nog voor de presidentsverkiezingen van 2011. Iets waar de leden van de Veiligheidsraad uiteenlopende visies op nahouden. EurAc, het Europees netwerk voor Centraal-Afrika, en haar leden daarentegen vinden het nog te vroeg voor een terugtrekking van de VN missie.¹⁸ De blauwhelmen kunnen uiteraard niet eeuwig in Congo blijven en een duidelijke strategie en tijdslijn voor het vertrek van MONUSCO moeten opgesteld worden in samenspraak met de Congolese regering. Maar deze moeten gebaseerd zijn op objectieve parameters.

Zo moet er nog verder werk gemaakt worden van een hervorming van de veiligheidsector, opdat het Congolese leger niet langer een bedreiging vormt voor de bevolking, maar juist in staat is de bevolking en het Congolese territorium te verdedigen. De conflictzones moeten ook verder gestabiliseerd worden, en daarvoor blijft de aanwezigheid van MONUSCO voorlopig broodnodig. Verder moet de missie ook verhoogde inspanningen leveren voor de ontwapening en terugkeer van buitenlandse rebellen.

De drie belangrijkste taken van de MONUSCO, zoals omschreven door de Veiligheidsraad, zijn: de bescherming van de burgers en van het humanitair personeel van de VN; de ontwapening en demobilisatie van de Congolese en buitenlandse gewapende groeperingen; en de steun aan de hervorming van de veiligheidsector door de regering. Na een verlenging van 5 maanden,¹⁹ tot 31 mei 2010, besloot de VN Veiligheidsraad op 28 mei 2010 het mandaat van de MONUC nogmaals met een jaar te verlengen. De MONUSCO, de *Mission de l'ONU pour la stabilisation en Congo*, zoals de missie vanaf 1 juli 2010 zal heten, blijft dezelfde taken uitvoeren. Wel besliste de Veiligheidsraad tegen eind juni 2010 2000 VN-troepen en -veiligheidspersoneel terug te trekken, althans uit gebieden waar de veiligheidssituatie dit toelaat. De totale omvang van de VN-troepenmacht in Congo zou dan nog circa 20.000 manschappen bedragen. Voorafgaand aan deze resolutie 1925, herhaalde Congo dat ze de VN-missie graag ziet vertrekken

voor 30 augustus 2011. Een terugtrekking, die voor de VN gekoppeld is aan een aantal criteria zoals (1) de op het terrein behaalde resultaten in de strijd tegen de rebellenbewegingen in het Oosten van het land; (2) de capaciteit van de Congolese veiligheidstroepen om de taken van MONUSCO over te nemen; en (3) de ontplooiing van een degelijke burgeradministratie over het ganse grondgebied. MONUSCO zal om de drie maanden verslag moeten uitbrengen aan de Veiligheidsraad in verband met de situatie op vlak van deze criteria.

Aanbevelingen

Dat Congo zichzelf vandaag in staat acht om de veiligheid te garanderen, is op zich goed nieuws, mochten de dagdagelijkse gebeurtenissen deze inschatting niet volledig ondergraven. *La fonction crée l'organe*, zegt men. Maar laten we toch niet vergeten dat de MONUSCO enkele cruciale functies heeft vervuld en nog steeds vervult inzake de bescherming van de mensenrechten, iets waarvan het niet zeker is dat het ook voorkomt op het prioriteitenlijstje van de Congolese overheid. ACW en MOC pleiten er dan ook voor dat:

- Een eventuele verdere terugtrekking van de VN-troepen gekoppeld wordt aan strenge voorwaarden, eerder dan het zich vastpinnen op een vooropgestelde tijdslijn. Zo moet het Congolese leger in staat zijn om de bescherming van de burgerbevolking op zich te nemen.
- De bescherming van de Congolese burgers, tegen de verschillende rebellen groepen en vaak ook tegen het Congolese leger, dient een absolute prioriteit te blijven voor de VN vredesmissie.
- De VN steun aan het Congolese leger dient gekoppeld te worden aan strenge, goed beheerde en individuele doorlichtingsystemen om te voorkomen dat legereenheden en individuele militairen en officieren die zich schuldig maken aan mensenrechtenschendingen steun krijgen.
- België en de internationale gemeenschap dienen de hervorming van de Congolese veiligheidsector verder te ondersteunen, onder meer door de Congolese overheid van voldoende middelen te voorzien om een duurzame hervorming na te streven.
- Een waardig loon voor de politie- en veiligheidsambtenaren tot op de laagste echelons, ter bestrijding van de 'overlevingscorruptie', is een belangrijke vereiste voor een goed functionerend veiligheidsapparaat. België zette hiertoe reeds programma's op, die het zou kunnen verder zetten en versterken.

VIII. NAAR DEMOCRATISCHE VERKIEZINGEN IN CONGO?

In 2006 werden in Congo de eerste democratische verkiezingen georganiseerd sinds de onafhankelijkheid van het land in 1960. Het belangrijkste doel van die verkiezingen, die één van de resultaten waren van de vredesonderhandelingen, was om het land uit de institutionele crisis te halen waarin het was terecht gekomen na jaren van burgeroorlog. Het was een belangrijke stap in de transitie, ingeluid onder Joseph Kabila in 2003.

De organisatie van de verkiezingen in 2006 vormde alleszins een grote uitdaging, met 33 kandidaten voor de presidentsverkiezingen en 9.709 kandidaten uit meer dan 200 partijen voor de wetgevende kamers. Over heel Congo waren er 49.746 stembureaus, onder toezicht van zo'n 32.000 agenten van de Congolese nationale politie belast met de beveiliging van de verkiezingen. Het resultaat was het aantreden van een eerste democratisch gelegitimeerde macht, onder leiding van de verwachte winnaar Joseph Kabila.

Het proces had daar echter niet mogen eindigen, maar had gevolgd moeten worden door de organisatie van lokale verkiezingen om deze verkiezingscyclus te vervolledigen. Dat is jammer genoeg niet gebeurd, wat tot gevolg heeft dat een essentieel deel van de instellingen uit de 3^e Republiek nog steeds niet is opgericht en het decentralisatieproces niet is afgerond.

Dit democratisch deficit wordt nog versterkt door de al te zwakke bestaande officiële instellingen, die vaak 'geregeerd' worden door al te sterke topambtenaren uit "La Présidence", de kring van vertrouwelingen rond de president. De onderworpenheid van de officiële instellingen versterkt bovendien de praktijk van het beslissen via parallelle circuits. Een goede functionerende rechtsstaat vraagt niet alleen transparante verkiezingen, maar ook betrouwbare overheidsdiensten en functionerende openbare instellingen, een effectief systeem van *checks and balances* en een grondwettelijk en hooggerechtshof.



Ambtenaren van de *Commission Electorale Indépendante* maken de stembussen leeg na de verkiezingen in 2006.

Een voorspelbare uitslag

In het najaar van 2011 worden de tweede democratische verkiezingen georganiseerd, zowel voor een nieuwe president als voor een nieuwe wetgevende macht. Maar of deze hoogmis een nieuwe, democratische dynamiek op gang zal brengen, valt af te wachten. In de aanloop naar die verkiezingen trachten de machthebbers immers via allerlei maatregelen om hun herverkiezing en de bestaande krachtverhoudingen te bestendigen en te versterken.

Zo slaagde in januari 2011 president Joseph Kabila erin de Congolese Grondwet aan te passen zodat er slecht één verkiezingsronde nodig is om de president te kiezen, terwijl dit er vroeger twee wa-



De voorzitter van een kiesbureau in Kinshasa toont de presidentskandidaten voor de verkiezingen van 2006.

ren. Officieel werd deze maatregel verantwoord als een besparing, om de kosten van een tweede ronde te besparen, maar kritische Congolese stemmen wijzen erop dat de zittende president hiermee zijn herverkiezing wil veilig stellen door de verdeelde oppositie de kans te ontnemen zich in een tweede ronde te verenigen. De president hervormde ook de CEI (*Commission Electorale Indépendante*) tot de CENI (*Commission Electorale Nationale Indépendante*) en benoemde priester en vertrouweling Daniel Ngoy Mulunda tot voorzitter van de CENI. Hiermee slaagde Kabila erin ook deze belangrijke instelling te laten controleren door zijn nabije entourage.

In april 2011 vervolgens, vormde president Kabila zijn AMP, de *Alliance de la Majorité Présidentielle* om tot de MP, de *Majorité Présidentielle*, die hiermee geen 'alliantie' meer is van een dertigtal politieke partijen en een tiental onafhankelijke politici, maar één grote en machtige partij. In tegenstelling tot de zeer verdeelde oppositie – het gaat om wel meer dan 400 kleine partijen – slaagt de president er wel in om vele politieke partijen te verenigen, wat zijn positie in het parlement enkel maar zal versterken. Bovendien lijdt de oppositie in het parlement vaak aan 'politiek pragmatisme' waardoor ze zich, om welke reden dan ook, vaak aansluiten bij de meerderheid van de president.

Dat de Congolese oppositie en civiele samenleving bezorgd is over deze evoluties, hoeft niet te verbazen. In verschillende verklaringen luiden ze aan de alarmbel en roepen ze de kiescommissie op de Grondwet te respecteren en dus niet toe te geven aan de intenties van de president om de verkiezingen naar zijn hand te zetten, uit te stellen of te ontkoppelen.²⁰ Dit laatste zou betekenen dat de presidents- en parlamentsverkiezingen niet meer zouden samenvallen, waardoor de president – die alleszins voor 6 december 2011 verkozen moet worden, wanneer het mandaat van Kabila afloopt – door zijn overwinningssucces zou kunnen profiteren van de latere parlamentsverkiezingen.

Tot slot is ook de toegang tot de stembusgang een belangrijke hinderpaal én uitdaging. De registratie van de kiezers is immers amper een half jaar voor de presidentsverkiezingen van start gegaan. De vraag is of dit proces tijdig afgerond zal worden. Bovendien zijn er voor de Congolese kiezers vaak ook fysieke en financiële drempels die de stembusgang beletten. Fysiek, door de verre afstand tot het stembureau, en financieel, doordat de kiezers die werken in de informele economie of op het platteland geen inkomsten hebben wanneer ze naar de stembus gaan.

Of de presidentsverkiezingen van 2011 echt een verrassing zullen opleveren, valt te betwijfelen. De voornaamste oppositiekandidaten, Vital Kamerhe (UNC) en Etienne Tshisekedi (UDPS) slagen er voorlopig niet in aan hetzelfde zeel te trekken en bovendien geniet de zittende president Kabila de steun van een zeer groot deel van de internationale gemeenschap, wat zijn positie enkel maar versterkt. De vraag is dan ook niet zozeer wie morgen president zal worden van de Democratische Republiek Congo, maar wel welke meerderheid Kabila in het parlement haalt. Al wijzen de bovenstaande evoluties er duidelijk op dat hij ook deze verkiezing volledig naar zijn hand tracht te zetten.

Aanbevelingen

Om tot een stevig gewortelde democratie en rechtsstaat in de Democratische Republiek Congo te komen, pleiten ACW en MOC in de internationale samenwerking met Congo voor sterke aandacht voor een transparant verkiezingsproces, goed bestuur, een versterking van onafhankelijke openbare instellingen en een democratie die vertrekt vanuit een rechtenbenadering. Om dit te ondersteunen dienen België en de internationale gemeenschap:

- De Congolese overheid aan te moedigen en te ondersteunen om wetten goed te keuren die de broze democratie in staat stellen zich te ontwikkelen en die een effectief systeem van *checks and balances* uitbouwen. Het voortzetten van de huidige verkiezingscyclus met de effectieve organisatie van lokale verkiezingen is hierbij een belangrijke stap. Deze maatregelen dragen bovendien bij aan de uitvoering van het decentralisatieproces dat de bevolking dichterbij hun regering zal brengen en zo de deelname van de burgers en het lokale leiderschap zal bevorderen.

- Over een transparante verkiezingsgang te waken, waarbij de oppositie in staat wordt gesteld volledig te functioneren in een parlementaire democratie zonder dat ze uit financiële overwegingen verleid worden het kamp van de presidentiële meerderheid te kiezen om te overleven.
- Erover te waken dat de toegang van de Congolezen aan de verkiezingen verzekerd wordt: zowel inzake registratie van de kiezers, als de fysieke toegang tot de stembureaus, als de financiële drempels (inkomensverlies) om te gaan stemmen.
- De openbare instellingen te versterken in hun onafhankelijk functioneren en te ondersteunen bij het bestrijden van corruptie van mannen en vrouwen aan de macht, die zichzelf verrijken met overheidsmiddelen.
- Ervoor te zorgen dat de rol van de overheid bijdraagt tot een herverdeling van de rijkdom over de gehele bevolking.
- Te investeren in een massale en kwalitatieve opleiding over burgerzin, participatie en verkiezingen om de transparantie en het democratisch karakter van de verkiezingscyclus te vergroten. Hierbij dienen ze de rol van het maatschappelijk middenveld, waaronder de kerken, te erkennen en ondersteunen.
- Te helpen bij de bescherming van de ruimte waarin het maatschappelijk middenveld en de pers hun democratische rol kunnen vervullen, om een tegenmacht te vormen die een gezond systeem van machtsevenwicht promoot.



IX. DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN CONGO

De Belgische ODA: beleid en budget

De democratische Republiek Congo heeft steeds een vooraanstaande plaats ingenomen in het Belgische ontwikkelingsbeleid. Het land neemt dan ook al verscheidene jaren de eerste plaats in wanneer het om de verdeling van het Belgische hulpbudget gaat, en steeds vaker duikt de Grote Merenregio als apart en enig regionaal aandachtspunt op in de vele strategie- en beleidsnota's van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking. In de laatste beleidsnota worden zo drie prioritaire doelstellingen opgenomen voor het Belgisch beleid ten aanzien van Centraal-Afrika, en DR Congo in het bijzonder:

- Het versterken van de capaciteiten van de staat en het leveren van de fundamentele openbare diensten aan de bevolking (aandacht voor goed bestuur en de strijd tegen corruptie).
- Een verhoging van de kwaliteit van de hulp en dus een focus op een beperkt aantal (drie) sectoren, hetgeen zijn neerslag vindt in het nieuwe Indicatieve Samenwerkingsprogramma 2010-2013.
- Bijdragen aan vrede en stabiliteit in het Oosten van Congo, onder meer via een verderzetting van het Programma voor Stabilisatie en Reconstructie van Oost-Congo.

Ook in de begroting weerspiegelt zich deze belangrijke rol. In 2008 verkreeg Congo 122.062.770 miljoen euro of 7,38% van de totale Belgische ODA. En ook voor de komende vier jaar gaan heel wat middelen naar het Congo en het Grote Merengebied: met om en bij het half miljard euro voor de bilaterale hulp maakt de Belgische ontwikkelingssamenwerking een duidelijke keuze.

Dit beleid wordt verder gezet in het nieuwe Indicatieve Samenwerkingsprogramma (ISP) 2010-2013, dat in december 2009 tussen België en Congo werd gesloten.²¹ Zoals in de beleidsnota eerder dat jaar werd aangegeven, spitst het ISP zich toe op drie prioritaire sectoren met elk een budget: plattelandswegen (104 miljoen euro), landbouw (90 miljoen euro) en onderwijs (47 miljoen euro). Tegen de zin van de mutualiteiten en vele ngo's verdwijnt de gezondheidssector als sector, al is hiervoor een 'uitstapbudget' voorzien van 21 miljoen euro. Opmerkelijk bij dit nieuwe ISP is dat de ondersteuning van 'goed bestuur' als sector geen eigen budget meer krijgt, maar eerder transversaal is opgenomen in de uitvoering van de programma's.

Het totaal budget bedraagt 300 miljoen euro voor de periode van 4 jaar die het ISP bestrijkt. Hier kan in 2012-2013 een extra steun van 100 miljoen euro bovenop komen als een soort van 'incentive', afhankelijk van een goed verloop van de verkiezingen die in dat jaar plaatsvinden en van technocratische – zeg maar "goed bestuur" – indicatoren: betere IMF score, maar ook een betere plaats in de "Doing Business" rangorde van de Wereldbank. Dit Doing Business rapport classificeert landen op basis van hun investeringsklimaat en zorgt jaarlijks voor heel wat controversie bij sociale bewegingen: een goed uitgebouwde sociale bescherming en een sterke arbeidswetgeving worden immers als negatief beschouwd in het rapport van de Wereldbank, dat daardoor landen ontmoedigt te investeren in sociale bescherming of te werken aan arbeidswetgeving. Dit alles tegen de zin van de Congolese vakbonden en mutualiteiten en tegen de visie van ACW en MOC op ontwikkeling.

In 2010 bereikte de DRC het zogenaamde 'completion point', waardoor een groot deel van de Congolese schulden werden kwijtscholden door de internationale gemeenschap, het IMF en de Wereldbank. De schuld werd verlaagd van 10,9 tot 2,3 miljard dollar, al is de impact hiervan relatief. Door de financiële situatie van het land, betaalde Congo ook voordien maar een klein deel van de jaarlijkse rekening. De nog openstaande schuld van 2,3 miljard dollar zal dit niet veel veranderen en maakt dat Congo moet blijven betalen. Hoewel het initiatief bedoeld is ontwikkelingslanden net meer ademruimte te geven bij het opstellen van hun begroting, zal de impact van de schuldkwijtschelding op de Congolese begroting dus niet heel groot zijn en zullen er maar weinig extra middelen vrijkomen voor bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg. België en de internationale gemeenschap moeten ook de resterende schuld kwijtschelden en er bovendien samen met de Congolese autoriteiten over waken dat er geen nieuwe schuldenberg ontstaat.

Aanbevelingen: naar een lange termijnstrategie

Anno 2010 blijft Congo voor 42% van het nationale budget afhankelijk van buitenlandse hulp. Hulp, die hoe langer hoe meer van andere, grotere donoren komt waardoor het aandeel van België



steeds kleiner wordt. In die optiek is het niet geheel onlogisch dat België zich in Congo beperkt tot ontwikkelingssamenwerking in drie sectoren – al dienen voor ACW en MOC gezondheidszorg hier een belangrijk deel van uit te maken, een domein waar de Belgische hulp immers wél een meerwaarde kan betekenen. ACW en MOC roepen de Belgische en Congolese overheden dan ook op hun beslissing om gezondheid niet op te nemen als sector in de bilaterale samenwerking, te herzien.

Dat België, tegen de internationale tendens in, weinig voelt voor budgetsteun als hulpmodaliteit voor Congo wegens de gebrekkige institutionele capaciteit van het land, is een duidelijke en zeker te rechtvaardigen keuze. Maar ondanks deze algemene krijtlijnen en keuzes die in het ISP werden vastgelegd, zoals ook de voorwaardelijke 100 miljoen euro, ontbreekt het aan een duidelijke lange termijnstrategie in de ontwikkelingssamenwerking tussen België en Congo, laat staan dat hier op Europees niveau sprake van is.

ACW en MOC pleiten voor een model van 'benchmarking' in de Belgisch-Congolese ontwikkelingssamenwerking, eerder dan strikte hulpconditionaliteiten – en zeker niet als deze voorwaarden een betere positie op de Doing Business Index inhouden. Benchmarking laat daarentegen toe om gezamenlijk en op lange termijn ijkpunten te bepalen waarnaar zowel het donorbeleid als het beleid in de partnerlanden zich moeten richten, met duidelijke afspraken over evaluaties van zowel de hulp als de inspanningen die het hulpontvangende land levert om de doelstellingen te bereiken, en de minimale verwachte resultaten. Die ijkpunten dienen het product te zijn van een dialoog tussen donor- en partnerland, België en Congo, waarbij beide landen elkaar kunnen aanspreken op hun engagementen, en in nauwe samenwerking met de civiele samenleving en middenveldorganisaties.²² Hun inbreng is immers essentieel en de civiele samenleving dient dan ook structureel ondersteund te worden: de kwaliteit van het bestuur is maar gegarandeerd als de maatschappij de bestuurders ter verantwoording kan roepen. Als die civiele maatschappij financieel uitsluitend afhankelijk is van haar overheden, dreigt in sommige landen instrumentalisering of selectieve steun. Zonder een sterke en onafhankelijke civiele samenleving die écht betrokken

wordt bij het Congolese ontwikkelingsbeleid, kunnen we moeilijk spreken van democratisch eigenaarschap, waarnaar de internationale ontwikkelingssamenwerking streeft.

Dergelijke lange termijnstrategie laat ook toe een gecoördineerde en geharmoniseerde Europese en internationale samenwerking met Congo op poten te zetten. Een samenwerking waarbij individuele donoren niet louter uit zijn op zichtbaarheid en het planten van de nationale of zelfs regionale vlag, maar waar ze door een globale en coherente aanpak concrete stappen kunnen zetten naar duurzame ontwikkeling in Congo.²³ Dergelijke aanpak moet ervoor zorgen dat er met de Congolese regering duidelijke afspraken gemaakt worden over een globaal stappenplan. Een plan, waarvan Congo de mede-eigenaar moet zijn, en dat een strategie bevat rond verschillende domeinen van ontwikkeling op een lange termijn. Het is enkel in dergelijke context dat ook 'politieke' ontwikkelingssamenwerking met Congo – zoals de voorwaarde van een goed verloop van de verkiezingen in 2011 of de aandacht voor mensen- en arbeidsrechten – echt zin heeft.



X. CONCLUSIE

Dit analyse- en lobbydocument van ACW en MOC over de Democratische Republiek Congo vertrekt vanuit verschillende complementaire intenties en gezichtspunten:

- Eerst en voor al de gehechtheid van de arbeidersbeweging en haar ledenorganisaties aan de situatie van het Congolese volk. De malaise waarin die Congolezen leven, laat ons immers niet onverschillig.
- Ten tweede, onze solidariteit met de bewegingen, organisaties, vakbonden, mutualiteiten, hun militanten en kaders die elke dag en in moeilijke omstandigheden strijden voor de bescherming van de rechten van hun leden, en ruimer, voor de rechten van hun medeburgers.
- Meer nog dan om solidariteitsbetuigingen, gaat het voor ons om het delen en meedelen in de Christelijke Arbeidersbeweging in België van onze manier van kijken die gericht is op de socio-economische inzet, de rechtspraak en de sociale bescherming, al kunnen en mogen we de andere dimensies van het conflict en de Congolese drama's niet zomaar links laten liggen.

Onze inschatting kan dus vrij eenvoudig worden samengevat.

De rijkdom van de Congolese bodem maakt van dit land een prooi en van zijn inwoners de slachtoffers van conflicten om de heerschappij erover. Transparant beheer en sociaal beheerde winst zijn de onontbeerlijke voorwaarden voor vrede en ontwikkeling. In dat kader moet België een samenwerking ondersteunen die draait rond waardig werk en armoedebestrijding.

Op het vlak van de gezondheid kunnen de mutualiteiten een belangrijke hefboomfunctie hebben om het aanbod en de kwaliteit van de zorg te verbeteren. De goedkeuring van een wettelijk kader daarvoor door de Congolese autoriteiten moet ondersteund en aangemoedigd worden.

De humanitaire toestand in de conflictgebieden blijft zeer zorgwekkend. Vluchtelingen verstoren het evenwicht in de aangrenzende gebieden. Het geweld moet ophouden, de rebellengroepen moeten worden geneutraliseerd en het leger ingekwartierd. De straffeloosheid moet stoppen, want zij leidt tot een klimaat van geweld in de steden en provincies, ook in diegenen die niet direct betrokken zijn bij de oorlog. Daartoe is de herdimensionering van

de vredesmacht van de Verenigde Naties van enorm belang. De bevolking verwacht er nog steeds vrede en veiligheid van. De internationale gemeenschap stelt vast dat de Congolese regering de macht over haar militaire lot weer in eigen handen wil nemen. Daarvoor is het dan wel nodig dat de omvangrijke steun die geleverd wordt via de middelen van de Verenigde Naties omgezet wordt in effectieve hulp om het vredesproces af te ronden: hervorming van de veiligheidssector, invoering van een democratische cultuur en afronding van het verkiezingsproces.

Wat het vredesproces betreft, worden er bemoedigende signalen opgevangen. Al bestaan er nog haarden van geweld, toch hebben de spanningen tussen de buurlanden plaats gemaakt voor een klimaat van regionale samenwerking. Deze volkeren, die elkaar goed kennen en die talen en tradities delen, weten dat hun welvaart afhangt van de economische samenwerking en niet van wederzijdse plunderingen.

Deze visietekst had tot doel een beknopte maar krachtige analyse te geven van een aantal van Congo's belangrijkste ontwikkelingen, problemen en uitdagingen. Tegelijk hiermee willen ACW en MOC nieuwe krijtlijnen uittekenen en aanbevelingen geven gericht aan Belgische beleidsmakers, voor een duurzaam en structureel Belgisch Congo beleid.

Ook ACW en MOC nemen hierbij hun verantwoordelijkheid op. Door het Congolese middenveld blijvend te ondersteunen, zodat ze echt in staat zijn als beweging een tegenmacht te vormen en op te komen voor de arbeids-, gezondheids- en mensenrechten van de Congolese bevolking. Maar daarnaast engageren ACW en MOC zich ook om met de aanbevelingen en oriëntaties geformuleerd in deze tekst, te blijven ijveren voor een degelijk, coherent en structureel beleid en samenwerking met Congo.



EINDNOTEN

- 1 De hoogste schatting, tot zelfs 5,4 miljoen doden sinds 1998, wordt gegeven door het International Rescue Committee. <http://www.theirc.org/special-reports/congo-forgotten-crisis>
- 2 Guy Poppe, Gids op Maatschappelijk Gebied, januari 2010.
- 3 De cijfers uit deze tabel werden overgenomen uit het CIA Factbook 2011. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html>
- 4 In haar Verklaring over de Fundamentele Principes en Rechten op het Werk in 1998, formuleerde de IAO vier fundamentele arbeidsnormen, die alle lidstaten horen te respecteren en te realiseren, ongeacht ze de conventies hebben geratificeerd of niet. Het gaat om het verbod op dwangarbeid (conventies 29 en 105), de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen (conventies 87 en 98), het verbod op discriminatie (conventies 100 en 111), en het verbod op de ergste vormen van kinderarbeid (conventies 138 en 182). Congo ratificeerde al deze conventies.
- 5 Rapport au Gouvernement sur la réforme de la protection sociale (stratégie et orientations), 1999.
- 6 Vivien Renaud, « L'ingérence de la banque mondiale » in La Libre Belgique, 26 februari 2010
- 7 Verpoorten Rita, « Politique sociale dans les pays en voie de développement : autrement qu'ailleurs ? Quelles sont les caractéristiques propres de la protection sociale en Afrique », in Revue belge de sécurité sociale, pp. 123-124
- 8 De laatste telling uitgevoerd door de PNPMS geeft 42 gezondheidsmutualiteiten aan, gespreid over het hele land en voor een totaal van ongeveer 250.000 leden.
- 9 Voornamelijk het CNDP (Congrès National du Peuple) van voormalig leider Laurent Nkundu en de Hutu-rebellen van de FDLR (Forces démocratiques pour la libéralisation du Rwanda) waarvan een deel beschuldigd wordt van deelname aan de genocide in Rwanda.
- 10 Het reële cijfer verkrachte vrouwen is wellicht een tienvoud van het aantal dat hulp zocht en zoekt. De stigmatisatie van de vrouwelijke slachtoffers door hun familie en gemeenschap maakt het vaak moeilijk om medische en psychologische hulp te zoeken.
- 11 Harvard Humanitarian Initiative and Oxfam USA, "Now, the World is without me. An investigation of sexual violence in eastern Democratic Republic of Congo", April, 2010. <http://www.oxfamamerica.org/publications/now-the-world-is-without-me>
- 12 Zo werd op 2 juni 2010, een van de bekendste en felste Congolese mensenrechtenactivisten, Floribert Chebeya Bahizire, vermoord aangetroffen in Kinshasa.
- 13 Het Eindrapport van de Groep van Experts inzake de Democratische Republiek Congo (S/2008/773).
- 14 Harvard Humanitarian Initiative and Oxfam USA, "Now, the World is without me. An investigation of sexual violence in eastern Democratic Republic of Congo", April, 2010. <http://www.oxfamamerica.org/publications/now-the-world-is-without-me>
- 15 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, "Mission to the Democratic Republic of the Congo", February 2008.
- 16 We verwijzen hiervoor ook naar de aanbevelingen van Belgisch Netwerk voor Natuurlijke Rijkdommen, een netwerk van organisaties die werken rond het thema natuurlijke rijkdommen.
- 17 Meer info op <http://ieti.org>
- 18 Pax Christi Vlaanderen, geassocieerde partner van ACW, en Wereldsolidariteit zijn beide lid van EurAc.
- 19 Resolutie 1906 (2009) van de VN Veiligheidsraad
- 20 « Position de l'Opposition politique congolaise sur le processus électoral 2011 », le 8 avril 2011 ; A.E.T.A. Plat Forme de la société civile dotée de la personnalité juridique, « Déclaration sur le processus électoral », le 11 avril 2011.
- 21 http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Landen/Partnerlanden/DR_Congo/index.jsp
- 22 We verwijzen hiervoor ook naar de Kadertekst Centraal-Afrika, opgesteld binnen het Centraal-Afrika Overleg van de ngo-koepels 11.11.11 en CNCD.
- 23 Filip Reyntjens heeft het in een opiniestuk in De Tijd van 13 april 2010 over een 'donorconsortium'.

COLOFON

AUTEURS: Gijs Justaert, Arnaud Gorgemans,
Tatien Musabyimana, Caroline Lesire,
Karin Debroey en Renaat Vandevelde.

FOTO'S: Wereldsolidariteit, Jan Franco,
Kris Van Elsen, Leo Lauwersen.

UITGEGEVEN DOOR:
Wereldsolidariteit - Solidarité Mondiale
Haachtsesteenweg 579
1030 Brussel

Deze visietekst is er mede gekomen dankzij de steun van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Gedrukt op gerecycleerd papier.

Een elektronische versie is beschikbaar op
www.wereldsolidariteit.be en www.solmond.be

© September 2011

Met de steun van
**DE BELGISCHE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING** 



NAAR EEN COHERENT EN STRUCTUREEL BELGISCH CONGOBELEID

