

Actualiteitsnota – 31 mei 2016

Impasse in Congo

Naar een vreedzame of gewelddadige transitie?

In mei 2016 bezocht beleidsmedewerker Nadia Nsayi de DR Congo. Ze sprak met vertegenwoordigers van de politieke meerderheid, oppositie, kiescommissie, ngo's, jongerenbewegingen, ambassades, EU en VN. Normaal gezien zouden op 27 november 2016 verkiezingen moeten plaatsvinden. Zes maanden vóór die datum bevindt Congo zich echter in een impasse. De strategie van het regime om de verkiezingen uit te stellen ('glissement') en zo president Joseph Kabila aan de macht te houden, doet de spanningen oplopen. Nu de verkiezingen dit jaar niet meer haalbaar zijn, stelt zich de vraag welke transitie Congo te wachten staat na 20 december 2016. Op die dag loopt in principe het grondwettelijk mandaat van de zittende president af. Indien Kabila zich vastklampt aan de macht verliest hij zijn legitimiteit en dreigt een geweldscenario. Dit zal nefast zijn voor de inspanningen van de voorbije jaren op het vlak van democratie, vrede en ontwikkeling.

1 Strategie voor uitstel van verkiezingen

In februari 2015 kondigde de Congolese kiescommissie (CENI) parlementaire en presidentsverkiezingen aan op 27 november 2016. Zes maanden vóór die datum stellen observatoren vast dat het niet meer mogelijk is om dit jaar nog geloofwaardige verkiezingen te organiseren. De commissie beweert dat de presidentsverkiezing wel nog mogelijk is met het kiezersbestand van 2011. Dit zou echter betekenen dat 10 à 12 miljoen nieuwe kiezers worden uitgesloten. Er is geen (politiek) draagvlak voor die optie.

De kiescommissie plant het begin van de identificatie en registratie van kiezers voor komende zomer en hoopt dat proces midden 2017 te voltooien met een externe audit. Om die deadline te halen is het belangrijk dat de VN-vredesmissie logistieke ondersteuning biedt. Naast de financiële en technische uitdagingen lijdt de werking van de commissie onder de politieke impasse. Die wordt gekenmerkt door de afwezigheid van een consensus tussen meerderheid en oppositie over de organisatie van de verkiezingen. De commissie zegt geen kieskalender te publiceren zolang de politieke klasse geen akkoord bereikt. Het kernprobleem is echter dat de meerderheid nu geen verkiezingen wil. Dat zou immers betekenen dat president Joseph Kabila moet opstappen vermits hij volgens de grondwet geen kandidaat meer kan zijn.

De president sprak zich nog niet openlijk uit over zijn ambities, maar er is sprake van een strategie om de verkiezingen uit te stellen. Eerst was er de poging om een volkstelling in de **kieswet** te integreren. Maar die piste mislukte door volksprotest en internationale druk in januari 2015. Ten tweede zien we de **manipulatie van overheidsorganen**. Met gevolgen: het parlement behandelt de nodige wetten niet (op tijd), de kiescommissie krijgt onvoldoende middelen en het Grondwettelijk Hof laat de president toe op post te blijven tot de installatie van de nieuw verkozen president (arrest van 11/05/2016).

Een derde indicatie is de **versnelde decentralisatie** ('découpage') door de creatie van 21 nieuwe provincies. Daardoor moest de kiescommissie eerst gouverneursverkiezingen organiseren en liep de voorbereiding van de andere verkiezingen vertraging op. De laatste strategie is de **organisatie van een dialoog** onder de bemiddeling van Edem Kodjo, aangesteld door de Afrikaanse Unie. De organisatie bevindt zich in een impasse omdat de belangrijkste strekkingen binnen de oppositie (nog) niet toestemden. Zij vragen een internationale bemiddeling en garanties dat president Kabila niet op post blijft.

2 Naar een nieuwe transitie: zes scenario's

Het is onduidelijk wat er zal gebeuren nu de verkiezingen niet meer haalbaar zijn voor dit jaar. We bespreken zes mogelijke scenario's voor 2016-2017. Het eerste scenario bestaat uit **verkiezingen en een machtswissel** tussen president Kabila en zijn opvolger. Dit scenario is een utopie voor 2016 maar valt niet uit te sluiten in 2017. De nieuwe president kan evengoed iemand uit Kabila's entourage zijn (zoals in Tanzania). Op dit moment is er echter geen consensuspersoon om Kabila's *dauphin* te worden.

Het tweede scenario is een **grondwetsherziening** die bepaalt dat president Kabila zich na een referendum opnieuw kandidaat kan stellen (zoals in Rwanda en Congo-Brazzaville). De meerderheid nam initiatieven om tot een herziening te komen, maar dat is – onder meer door de interne verdeeldheid – niet gelukt. Het regime lijkt dit scenario (voorlopig) van tafel te hebben geveegd.

Het derde scenario is een **nieuwe transitie met president Kabila** na de organisatie van een dialoog met de oppositie. Het regime ijvert voor dit scenario. Bij internationale partners leeft de hoop dat er nog een consensus komt tussen de politieke actoren, gevolgd door een korte transitie en verkiezingen in 2017.

Indien er dit jaar geen verkiezingen plaatsvinden, pleit de oppositie voor het vierde scenario: een **nieuwe transitie zonder president Kabila** (zoals in Haïti). Zij beschouwt hem niet meer legitiem na 20 december 2016 en vraagt dat hij dan opstapt. Er is echter (nog) geen consensus over een interim-president om de transitie te leiden en verkiezingen te organiseren. Namen die circuleren zijn Senaatsvoorzitter Leon Kengo Wa Dondo, oppositieleider Etienne Tshisekedi en dokter Denis Mukwege. De meerderheid kant zich tegen dit scenario en voelt zich hierin gesterkt door het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Het vijfde scenario is een **aanslepend conflict tussen president Kabila en zijn tegenstanders** (zoals in Burundi). In dit geval kan het regime standhouden tegen oppositie, middenveld, volksprotest en rebellen. In tegenstelling tot Burundi zal het in Congo moeilijker zijn om de orde te handhaven omdat het veiligheidsapparaat zwakker is en de kans groter dat er protest uitbreekt in meerdere regio's.

Het zesde scenario is het **vertrek van president Kabila na volksprotest en/of een militaire staatsgreep**. Politieke en maatschappelijke tegenstanders van Kabila mobiliseren voor dit scenario indien hij weigert op te stappen. Zij spelen in op de dalende populariteit van de president, maar moeten hun mobilisatiekracht nog verder bewijzen. Militaire experts wijzen op spanningen binnen het leger en de mogelijkheid van een coup indien de situatie escaleert tot volksprotest in Kinshasa en andere steden.

3 Minder draagvlak voor de president

De harde kern binnen de partij van de president (PPRD), de presidentiële meerderheid (MP) en het veiligheidsapparaat tracht het regime te redden, desnoods met geweld. Maar het draagvlak van Kabila is ernstig aangetast. De **breuk met politieke bondgenoten** heeft zijn meerderheid verzwakt. Vandaag versterken ex-Kamervoorzitter Vital Kamerhe (uit Kivu), zeven ex-coalitiepartijen 'G7' (uit verschillende regio's) en ex-partijgenoot Moïse Katumbi (uit Katanga) de oppositie.

De verzwakte positie van president Kabila valt ook op te maken uit zijn **dalende populariteit bij de bevolking**. Er heerst ontevredenheid over zijn beleid. Hij toont weinig politieke daadkracht om de corruptie en de straffeloosheid te bestrijden. En zijn regime wordt meer en meer autoritair. Hij gedraagt zich onverschillig ten aanzien van de oorlog in het oosten en de recente massamoorden in Beni (Noord-Kivu). Tot slot heeft de sociale situatie het lot van een groot deel van de Congolezen niet verbeterd, ondanks de gunstige economische groei van de voorbije jaren.

Sinds eind 2015 heeft president Kabila te maken met het **burgerplatform Front Citoyen**. Het front tracht de krachten uit oppositie en middenveld te bundelen om de organisatie van verkiezingen in

november 2016 en een machtswissel af te dwingen. De Katholieke Kerk steunt de oproep maar maakt geen deel uit van het Front Citoyen. De sterkte van het platform is het gezamenlijke pleidooi voor het respecteren van de grondwet. Het front mobiliseert en probeert zijn werking in het land uit te breiden. Maar het mist een sterke structuur, heeft incoherente standpunten en lijdt onder interne concurrentie en wantrouwen. Bovendien moet het front functioneren in een context van toenemend geweld en repressie.

Front Citoyen kondigt nog straatacties aan en vraagt het vertrek van de president indien hij dit jaar geen verkiezingen organiseert. Het front speelt in op de frustraties van burgers. Toch is het onzeker of het sterk genoeg is om het volk massaal te mobiliseren tegen de president. De actie 'ville morte' van 16 februari en de manifestaties van 26 mei 2016 tonen aan dat er meer nodig is om het regime uit evenwicht te brengen.

4 Risico op meer geweld

Het politieke en maatschappelijke debat tussen zij die de president Kabila aan de macht willen houden ('wumela') en zij die willen dat hij opstapt ('yebela') raakt meer en meer gepolariseerd. In deze context zien we verschillende onrustwekkende factoren die een risico vormen op meer geweld.

Sinds het volksprotest van januari 2015 is de **repressie** door de overheid erg toegenomen. Dit uit zich in intimidaties, willekeurige aanhoudingen, verdwijningen en zelfs moorden. Het regime wil nieuw protest vermijden en probeert daarom kritische stemmen en opposanten en activisten met mobilisatiekracht te verzwakken of uit te schakelen. Een recent voorbeeld is het aanhoudingsbevel tegen ex-gouverneur Moïse Katumbi. De inperking van de democratische ruimte leidt tot ongenoegen en woede tegenover het regime.

Een andere reden tot ongerustheid is het **veiligheidsapparaat**. Enerzijds zien we de versterking ervan. Speciale politie-eenheden en de Republikeinse Garde van de president worden ingezet om protest in de kiem te smoren. De inlichtingendiensten (ANR) creëren een sfeer van terreur en angst. Anderzijds is er sprake van spanningen binnen het veiligheidskorps. Elitetroepen krijgen een bevoorrechte behandeling terwijl de rest van het korps verwaarloosd wordt. De daling van het overheidsbudget heeft ook gevolgen voor de uitbetaling van de militairen. De vrees bestaat dat zij aan het plunderen zullen slaan.

Vandaag bevindt Congo zich in een **socio-economische crisis**: de overheid heeft minder geld, de prijzen stijgen en de koopkracht daalt. De armoede en de ongelijkheid zijn ook een voedingsbodem voor geweld. De oppositie en het middenveld streven een strategie na: mobilisatie van het volk tegen een nieuwe ambtstermijn én tegen de sociale onrechtvaardigheid. Het regime daarentegen geeft arme jongeren (uit criminele en sportieve milieus) een (financiële) vergoeding om opposanten te bestrijden.

Tot slot blijft de **oorlog in het oosten** gevaarlijk. In Zuid- en Noord-Kivu en Ituri zijn nog 60 à 70 rebellengroepen actief. De oorlog startte 20 jaar geleden in een context van impasse onder de voormalige president Mobutu. Het is niet uit te sluiten dat tegenstanders van het regime, met buitenlandse steun, militair geweld gebruiken om een politieke agenda na te streven. Dit gebeurde trouwens al bij de verkiezingen van 2006 en 2011.

5 Conclusie: toekomst in handen van drie dynamieken

Zoals hierboven beschreven, is de Congolese dynamiek eerder ongunstig voor president Joseph Kabila. Vandaag kan hij enkel nog rekenen op een kleine radicale groep binnen het regime. Zijn nabije toekomst en die van Congo hangt echter ook af van de Afrikaanse dynamiek. Kabila heeft als burens vijf ambtgenoten (in **Burundi, Rwanda, Angola, Oeganda, Congo-Brazzaville**) die al meer dan tien jaar aan de macht zijn. Deze landen en spelers zoals **Tanzania en Zuid-Afrika** spraken zich (nog) niet openlijk uit tegen Kabila maar ze zouden hem kunnen laten vallen indien zijn positie de stabiliteit van deze

landen in gevaar brengt. Bovendien hebben de landen interne problemen en staan ze niet te springen om (militair) tussen te komen om een intern verzwakte president te redden.

Tot slot is er ook de internationale dynamiek. Daar zien we de tegenstelling tussen de actieve rol van westerse spelers (**Verenigde Staten en Europese Unie**) en de terughoudendheid van oosterse spelers (**China en Rusland**). De internationale partners steunen de organisatie van een dialoog om zo een consensus tussen de belangrijkste politieke actoren te faciliteren. Een politiek akkoord kan dan de basis vormen voor een korte transitie gevolgd door verkiezingen in 2017 zonder de kandidatuur van Kabila.

De internationale gemeenschap lijkt echter geen duidelijk plan te hebben indien de dialoog mislukt en Congo in het gevreesde geweldscenario terechtkomt. De VS en **Groot-Brittannië** dreigen al met sancties. **België** waarschuwt voor individuele gevolgen bij het gebruik van geweld. De internationale gemeenschap vraagt president Joseph Kabila om de grondwet te respecteren, maar de kans is reëel dat ze hem ook na 20 december 2016 tolereert als er geen verkiezingen plaatsvinden. Tenzij het Congolese volk zich uitdrukkelijk tegen hem keert en de politieke klasse een consensus bereikt over een interim-president die de transitie kan leiden en verkiezingen kan organiseren in overeenstemming met de grondwet.