

BRENGEN VERKIEZINGEN MEER DEMOCRATIE IN CONGO?



**Mieke Berghmans
en Nadia Nsayi**



* MONDIAAL NIEUWS

nummer 67 – maart 2012
www.mo.be



nummer 67 – maart 2012 – www.mo.be/papers
[Brengen verkiezingen meer democratie in Congo?]



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

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

Mieke Berghmans is bij Broederlijk Delen programmaverantwoordelijke voor Congo.

Nadia Nsayi is beleidsmedewerker Congo bij Broederlijk Delen en Pax Christi Vlaanderen.

Redactieraad MO*papers: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huyse (HIVA KULeuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Els Keytsman (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), Hans Van de Water (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Françoise Vermeersch (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

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

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

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

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

[inleiding]

Op 28 november 2011 waren er voor de tweede maal in meer dan veertig jaar presidents- en parlementsverkiezingen in de Democratische Republiek Congo. Het feit dat de zittende president Joseph Kabila de verkiezingen wilde organiseren vóór het einde van zijn ambtstermijn, op 6 december 2011, en het feit dat Congo dit proces ook grotendeels zelf zou financieren en organiseren, werden als een stap vooruit gezien. Aanvankelijk kwamen er dan ook opgetogen reacties van de internationale gemeenschap, die de historische verkiezingen van 2006 massaal had gesteund. Maar in de loop van het verkiezingsproces werd al snel duidelijk dat deze verkiezingen weinig geloofwaardig zouden zijn. Dat zette een domper op het enthousiasme van veel nationale en internationale spelers.

De voorbije jaren zijn verkiezingsprocessen op het Afrikaanse continent vaak problematisch verlopen. Recente verkiezingen in Centraal-Afrika (Rwanda, Burundi, Oeganda) of in landen als Ivoorkust, Zimbabwe en Kenia illustreren dit. In die staten dienden verkiezingen niet om een machtswissel mogelijk te maken, maar waren ze veeleer een middel dat het heersende regime gebruikte om zijn macht te legitimeren. Het recente verkiezingsproces in de DR Congo vormt geen uitzondering op die regel.

Die vaststelling leidt tot fundamentele vragen. Is onze invulling van democratie, namelijk een meerpartijensysteem met op regelmatige tijdstippen vrije en eerlijke verkiezingen, een model dat te verzoenen valt met de Afrikaanse geschiedenis, tradities en samenlevingen? Is het geen artificieel westers concept dat is opgedrongen aan de Afrikaanse staten? Halen Afrikaanse staten niet meer voordeel uit een bestuursvorm die meer ingebed zit in het idee van consensus? Het zijn pertinente vragen, die zeker verder onderzoek verdienen. Maar toch gaan we daar in deze paper niet op in. We vinden dat fundamentele discussies daarover pas geloofwaardig kunnen zijn, als Afrikaanse beleidsmakers, academici en vertegenwoordigers van het middenveld dat doen.

Wel trachten we een antwoord te bieden op de volgende vragen: wat verstaan we onder 'democratie'? Hebben de recente Congolese verkiezingen geleid tot meer democratie in het land? Welk engagement namen internationale partners als België daarbij? En wat moeten de Congolese en de internationale gemeenschap doen opdat verkiezingen in de Democratische Republiek Congo duurzaam zouden bijdragen tot het democratiseringsproces?

Vanuit de veronderstelling dat een 'representatieve meerpartijendemocratie' kan werken in Afrika, maken we eerst een korte theoretische analyse van het concept 'democratie'. Vervolgens overlopen we het recente Congolese verkiezingsproces en lichten daarna de rol van de internationale gemeenschap, met name België, toe. Ten slotte passen we het theoretisch kader toe op de Congolese verkiezingen om te concluderen of die al dan niet hebben bijgedragen tot het democratiseringsproces.



DEMOCRATIE EN VERKIEZINGEN

De term ‘democratie’, die letterlijk ‘volksheerschappij’ betekent, wordt in de media, door de publieke opinie, maar ook in politieke analyses vaak beperkt tot de volgende betekenis: ‘het volk kiest zijn leiders via vrije verkiezingen’. Democratie wordt gezien als een bestuursvorm die gecreëerd en in stand gehouden wordt door vrije en eerlijke verkiezingen. Dat is niet zo vreemd: verkiezingen zijn de meest zichtbare, mediagenieke en in de tijd meest beperkte manifestatie van wat democratie kan zijn.

Die betekenisgeving wekt de verwachting dat een staat vooral verkiezingen nodig heeft om democratie te bereiken. Maar democratie is meer dan ‘het volk kiest zijn leiders via vrije verkiezingen’¹. De *Economist Intelligence Unit*, een afdeling van *The Economist Group*, maakt analyses en verspreidt informatie over economie en wereldpolitiek. In haar democratie-index, een instrument dat het democratisch gehalte van staten meet², verduidelijkt ze vijf aspecten van een democratische staat³:

1. **Electoraal proces en pluralisme.** Een centraal element van democratie is de kwaliteit van de verkiezingen. Ze moeten eerlijk en vrij verlopen. Er mag geen sprake zijn van onregelmatigheden, intimidatie of fraude. Daarnaast moeten ze competitief zijn. Oppositiepartijen moeten, in dezelfde mate als de meerderheidspartijen, vrij zijn om zich te vormen, op te komen en campagne te voeren. Oppositie en meerderheid moeten dezelfde toegang tot financiering krijgen. En de partijfinanciering moet transparant verlopen.
2. **Fundamentele mensenrechten.** Grondrechten van burgers, zoals het recht op vrije meningsuiting, het recht op informatie en de vrijheid van vereniging, dienen gerespecteerd te worden. Mensen moeten een basisveiligheid en -vrijheid genieten.

1 Over het begrip democratie bestaat er noch in het academische noch in het brede maatschappelijke milieu een consensus. De definitie lijkt een voortdurend onderwerp van debat. Verschillende wetenschappers hebben zich erover gebogen. Het is niet de bedoeling om in deze paper een fundamentele analyse te maken van het begrip.

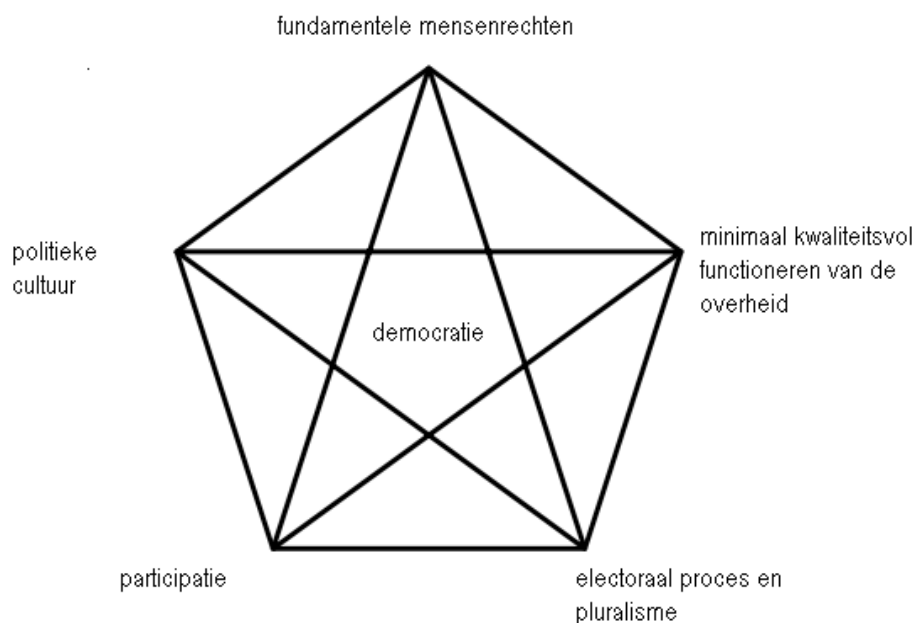
2 België kreeg in 2011 in de democratie-index een score van 8,05. Daarmee staat het op de 23ste plaats in de Banking. Van de 167 landen die in 2011 werden beoordeeld, was Noorwegen het meest democratische land. Congo belandde op de 155ste plaats. Zie ook http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf.

3 Kekic, L. (2007). *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*. 1-11. http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf.

Dit impliceert ook dat er een rechterlijke macht is die onafhankelijk functioneert van de uitvoerende macht.

3. **Een minimaal kwaliteitsvol functioneren van de overheid.** Wanneer beslissingen niet worden uitgevoerd door de staat, zijn ze waardeloos. Daarom is het nodig dat de staat behoorlijk functioneert. Dit betekent onder andere dat er voldoende *checks* en *balances* zijn opdat de staat zijn macht niet misbruikt. Er dienen mechanismen te bestaan die de overheid in de periode tussen twee verkiezingen verplichten om verantwoording af te leggen aan de bevolking. Evenmin mag de overheid geïnstrumentaliseerd worden door militaire, buitenlandse of andere belangengroepen. De ambtenarij moet bereid en in staat zijn om het overheidsbeleid uit te voeren.
4. **Politieke cultuur.** ‘Een democratische politieke cultuur is van cruciaal belang voor de legitimiteit, het vlot functioneren en uiteindelijk de duurzaamheid van de democratie. Een cultuur van passiviteit en apathie, een volgzaam en gehoorzaam burgerschap gaan niet samen met democratie’. Tevens ‘verdeelt een verkiezingsproces de bevolking tijdelijk in winnaars en verliezers. Een succesvolle democratische politieke cultuur impliceert dat de verliezende partijen en hun aanhangers het oordeel van de kiezer accepteren en een vreedevolle machtwissel toelaten.’
5. **Participatie.** In een democratische staat mengen burgers zich vrij en actief in het publieke debat. Ze kiezen zelf hun vertegenwoordigers. Ze volgen de politieke evoluties in hun land en zijn politiek geëngageerd. Ze zijn bereid om, indien nodig, op straat te komen om hun mening kracht bij te zetten. Het politieke engagement van burgers wordt door de overheid aangemoedigd.

Zoals onderstaand schema weergeeft, zijn deze vijf aspecten met elkaar verbonden en beïnvloeden ze elkaar. Ze bepalen samen het democratisch gehalte van een staat.



De bedoeling van verkiezingen is om een moment te organiseren waarop een machtswissel mogelijk wordt gemaakt. Via een welomschreven en formeel vastgelegd proces wordt een kort gecontroleerd moment van geweldloze ‘instabiliteit’ georganiseerd, waarop de burgers nieuwe leiders kunnen kiezen. Om van democratische verkiezingen te kunnen spreken, moeten ze vrij, eerlijk en competitief verlopen. Maar zelfs als dat het geval is, leiden verkiezingen niet automatisch tot een democratische staat die wetten implementeert en doet respecteren.

Bij westerse overheden en hun publieke opinies heerst een vorm van ‘verkiezingsfetisjisme’.⁴ Verkiezingen worden gezien als het middel bij uitstek om in postconflictstaten te komen tot meer democratie en ontwikkeling. Dat is een te sterke vereenvoudiging van de realiteit. Democratische verkiezingen zijn een constitutief element van democratisering, maar vormen geen exclusieve voorwaarde om tot democratie te komen. Het kan contraproductief zijn om zich uitsluitend te concentreren op verkiezingen zonder rekening te houden met de andere aspecten van democratie.

Tegelijk is een representatieve meerpartijdemocratie niet mogelijk zonder verkiezingen. Wanneer een postconflictland zo’n democratie wil worden, moet het regelmatig democratische verkiezingen organiseren. Al te vaak wordt ervanuit gegaan dat postconflictlanden na een eerste succesvolle verkiezing, die sterk ondersteund werd door de internationale gemeenschap, over voldoende capaciteiten en fundamenteën beschikken en voldoende gedemocratiseerd zijn om daarna alleen succesvolle en democratische verkiezingen te organiseren. Dat is een illusie. Om tot verkiezingen te komen die het democratiseringsproces versterken, moet er aandacht zijn voor de vijf bovenstaande aspecten. Daarnaast moet de internationale gemeenschap volgens IFES⁵, *the International Foundation for Electoral Systems*, de hele electorale cyclus begeleiden, zowel voor de eerste als de tweede en de derde verkiezingen. Pas als er een ondersteuning is op lange termijn, kan een land de capaciteit opbouwen om zelf vrije en eerlijke verkiezingen te organiseren.



4 Autesserre, S. (2010). *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge University Press, 103-113.

5 IFES. (24 March 2010). *Democracy and Recent Elections in Africa. Recent Trends and the Role of the International Community*. [Testimony before the House Committee on Foreign Affairs]. <http://foreignaffairs.house.gov/111/cy1032410.pdf>.

HET CONGOLESE VERKIEZINGSPROCES IN 2011

Een korte situering in de tijd

De recente verkiezingen van november 2011 zijn de tweede ‘democratische’ verkiezingen. De eerste vrije presidents-, parlaments- en provinciale verkiezingen in meer dan veertig jaar vonden plaats in 2006, na de dictatuur onder het bewind van president Mobutu, de lange transitie in de jaren 1990, de gewapende conflicten tussen 1996 en 2003, de vredesonderhandelingen en de overgangsregering van 2003 tot 2006. De verkiezingen van 2006 werden grotendeels gefinancierd door de internationale gemeenschap (zie verder).

In de tweede ronde van de presidentsverkiezingen in 2006 won de zittende president Joseph Kabila, die sinds 2001 aan de macht was, de verkiezingsstrijd van zijn rivaal en ex-rebellenleider Jean-Pierre Bemba van het *Mouvement de Libération du Congo* (MLC). Kabila’s partij, de *Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie* (PPRD), kon door allianties met andere partijen een absolute meerderheid vormen in het nationale parlement. Joseph Kabila kreeg later ook de controle over de elf provincies. De lokale verkiezingen werden uitgesteld en uiteindelijk niet georganiseerd. Zo werd de eerste verkiezingscyclus nooit voltooid.

Tijdens het grootste deel van de legislatuur werd de presidentiële meerderheid niet geconfronteerd met een sterke politieke oppositie. In 2007 vluchtte Jean-Pierre Bemba immers het land uit. Een jaar later werd hij aangehouden in België en vervolgens uitgeleverd aan het Internationaal Strafhof in Den Haag. Zijn afwezigheid in het politieke landschap verzwakte de MLC, de grootste oppositiepartij in het parlement. De andere grote oppositiepartij, de *Union pour la Démocratie et le Progrès Social* (UDPS) van Etienne Tshisekedi, was niet vertegenwoordigd in het parlement, want ze had niet deelgenomen aan de verkiezingen. Bovendien verbleef haar leider om medische redenen in het buitenland.

Door de afwezigheid van sterke oppositieleiders ging de presidentiële meerderheid rond Kabila er lange tijd vanuit dat ze probleemloos de volgende verkiezingen zou winnen. Eind december 2010 gaven twee politieke gebeurtenissen echter een nieuwe impuls aan de oppositie in Congo. Enerzijds keerde Tshisekedi naar Kinshasa terug. Hij besloot deze keer wel deel te nemen aan de verkiezingen. Anderzijds lanceerde Vital Kamerhe, een vroegere Kabila-getrouwe en voormalig Kamervoorzitter, zijn eigen oppositiepartij, de *Union pour la Nation Congolaise* (UNC). Kamerhe gaf ook duidelijk aan dat hij presidentiële ambities had.

De voorbereidingen van de verkiezingen

Om de grondwet te respecteren en een legitimiteitscrisis te vermijden, moesten er vóór eind 2011 presidents- en parlamentsverkiezingen plaatsvinden. De organisatie van deze tweede verkiezingscyclus (2011-2013) kwam pas op de politieke agenda tegen eind 2010, op het einde van de legislatuur. We bekijken hier enkele kernelementen uit het voorbereidingsproces.

a. Wijziging van de grondwet

Het verkiezingsjaar 2011 werd ingeluid met een snelle grondwetswijziging in januari. Het Congolese parlement werd gemobiliseerd om het kiessysteem voor de presidentsverkiezingen terug te brengen tot één stemronde. Voortaan zou een 'relatieve meerderheid' (de meerderheid van de uitgebrachte stemmen, zelfs als dat minder dan 50% van het totaal aantal uitgebrachte stemmen is) volstaan om tot president verkozen te worden. Later bleek uit diplomatieke bronnen dat parlementsleden waren omgekocht om die grondwetswijziging mogelijk te maken. Officieel gebeurde de herziening van de grondwet om budgettaire redenen. De Congolese staat, die over een beperkt nationaal budget van ongeveer 7 miljard dollar beschikt, wou de verkiezingen deze keer namelijk grotendeels zelf financieren. Maar in feite was de grondwetswijziging een manier om de herverviering van de uittreedende president te vergemakkelijken.

b. Indienstreding van de nieuwe kiescommissie

De nieuwe kiescommissie – *Commission Electorale Nationale Indépendante* (CENI) – trad in maart 2011 laattijdig in functie. In tegenstelling tot in 2006 kreeg het middenveld daarin geen plaats. De CENI bestond uit vier leden aangeduid door de meerderheid en drie aangeduid door de oppositie. Daniel Ngoy Mulunda, die bekendstaat als een vertrouweling van Kabila, werd tot voorzitter van de CENI aangesteld. Die benoemingen politiseerden de commissie, waardoor er weinig vertrouwen ontstond in haar onafhankelijkheid. De CENI kreeg de opdracht om, in een race tegen de tijd en geconfronteerd met allerlei logistieke, technische en politieke obstakels, presidents- en parlementsverkiezingen te organiseren op 28 november 2011.

c. Registratie van de kiezers

Een ander belangrijk element in het voorbereidingsproces was de actualisering van de kiezerslijsten uit 2006. Aangezien Congo geen bevolkingsregister heeft, moest het aantal kiesgerechtigden worden geschat. Volgens de kiescommissie hebben uiteindelijk meer dan 32 miljoen mensen, in plaats van de geraamde 29 miljoen, zich geregistreerd in de elf provincies. Dat hoge aantal is onder meer te verklaren doordat de kieskaart als identiteitskaart dient.

Verscheidene maanden lang hebben oppositiepartijen zich gekant tegen het verloop van de kiezersregistratie. Ook het Congolese middenveld en internationale organisaties als de *International Crisis Group* en het *Carter Centrum* hadden bedenkingen bij de totstandkoming van de kiezerslijsten. Sommigen zouden zich twee of meer keren hebben geregistreerd, maar ook minderjarigen, militairen en buitenlanders werden opgenomen in het kiezersbestand. Tot vandaag is het onduidelijk of er een transparante audit is uitgevoerd om die foute registraties uit het bestand te halen.

d. Installatie van de media-autoriteit

De *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication* (CSAC) is een orgaan dat voorzien is in de grondwet en dat moet toekijken op de deontologie in de media en de gelijke toegang tot die media. Het kantoor van de CSAC werd pas in september 2011 geïnstalleerd. Bij gebrek aan middelen was deze raad niet echt operationeel tijdens de voorbije verkiezingen en kon hij moeilijk een regulerende rol spelen.

Het zwakke functioneren van de CSAC droeg ertoe bij dat een groot deel van de media tijdens het verkiezingsproces onder controle stond van het presidentiële kamp, waardoor de burgers vaak slechts één zijde van het verhaal hoorden. De media van

zowel de meerderheid als de oppositie speelden vaak een negatieve rol door haatdragende en provocerende taal te gebruiken ten aanzien van het andere kamp. Tv-zenders van de oppositie werden meermaals geïntimideerd en opgeschort. Die van de meerderheid bleven in verhouding vrij ongeschonden.

e. Rol van het veiligheidsapparaat

Ten slotte wijzen we ook op de inzet van de veiligheidssector (geheime dienst, nationaal leger, presidentiële garde) in de voorbereidingen van de verkiezingen. Uit een gelekt document van de Congolese geheime dienst, de *Agence Nationale de Renseignement* (ANR), bleek dat die heeft meegewerkt aan de herverkiezing van de uittrekkende president.

Daarnaast bleek uit het deskundigenrapport van de Verenigde Naties van december 2011 dat leden van de ex-rebellenbeweging *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP) hogere posten binnen het nationale leger aangeboden kregen in ruil voor steun aan de herverkiezing van Kabila. Sinds 2009 is het CNDP officieel geïntegreerd binnen het leger in Oost-Congo. Het staat onder leiding van de door het Internationaal Strafhof gezochte generaal Bosco Ntaganda.

Na de verkiezingen berichtten mensenrechtenorganisaties als Human Rights Watch, Amnesty International en Voix des Sans Voix over tientallen doden en willekeurige aanhoudingen van dissidenten uit de oppositie en het middenveld door de veiligheidsdiensten en de presidentiële garde tijdens het verkiezingsproces.

Campagne en stembusgang

Op 28 oktober lanceerde de kiescommissie de officiële campagneperiode. Ze liep tot 26 november. Zowel in het Kabila- als in het Tshisekedi-kamp werd de overwinning al op voorhand aangekondigd. In regio's waar oppositieleiders sterk stonden, ging de campagne vaak gepaard met intimidatie, gewelddadige confrontaties en andere mensenrechtenschendingen. De laatste campagnedag in de hoofdstad Kinshasa eindigde in mineur. Politieke manifestaties werden geannuleerd, militanten van de oppositie neergeschoten en Tshisekedi werd urenlang aangehouden op de internationale luchthaven.

Op de verkiezingsdag, 28 november, trokken miljoenen kiezers naar de stembus. De burgers konden kiezen uit elf presidentskandidaten en meer dan 18.865 kandidaten voor de 500 zetels in het nationale parlement (Kamer). De kiescommissie meldde een opkomst van 58% of meer dan 18 miljoen kiezers. Op plaatsen waar de stembusgang chaotisch verliep, was dit vooral te wijten aan de slechte logistieke organisatie. Zo vonden verschillende kiezers hun naam niet terug op de kiezerslijsten, die te laat geafficheerd waren. Daarnaast was er onduidelijkheid over de ligging van de stembureaus en was daar soms geen of onvoldoende kiesmateriaal (kits, stembussen, stembiljetten) aanwezig. Ondanks de gewelddadige incidenten in bepaalde regio's, zoals Katanga en Kasai, is de verkiezingsdag volgens waarnemers in het algemeen vreedzaam verlopen.

De verkiezingsresultaten

a. De uitslag volgens de kiescommissie

Op 9 december 2011 publiceerde de CENI de voorlopige resultaten van de presidentsverkiezingen en riep ze Joseph Kabila tot winnaar uit. Volgens de officiële

uitslag behaalde hij 48,95%. Tshisekedi was tweede met 32,33%. Kamerhe eindigde op de derde plaats met 7,7% en Senaatsvoorzitter Léon Kengo Wa Dondo werd vierde met 4% van de stemmen. De andere kandidaten behaalden minder dan 2%. Uit de resultaten per provincie blijkt dat de verkiezingen vooral een tweestrijd waren tussen Kabila en Tshisekedi. In de oostelijke provincies won Kabila (die afkomstig is uit Katanga), terwijl Tshisekedi (uit Kasai) in het westen en in het centrum als eerste eindigde. Ook in de provincies Noord- en Zuid-Kivu lag Kabila op kop, maar zijn populariteit is er duidelijk sterk gedaald in vergelijking met 2006.

Eind december begon de kiescommissie met het ‘compilatieproces’: het verzamelen, samenstellen en publiceren van de resultaten van de parlementsverkiezingen. Op 2 februari 2012 werden de voorlopige resultaten gepubliceerd. De partij van Kabila kwam ook hier als winnaar uit de bus. Ze verwierf 61 zetels, een duidelijke achteruitgang. In 2006 behaalde de presidentspartij nog 111 zetels. De UDPS werd de tweede en grootste oppositiepartij met 41 zetels. De *Parti du Peuple pour la Paix et la Démocratie* (PPPD), een partij die aan de vooravond van de verkiezingen werd opgericht door Kabila-getrouwen, belandde op de derde plaats met 30 zetels.

b. Vonnis van het Hooggerechtshof

De belangrijkste oppositiepartijen verwierpen de resultaten van de presidentsverkiezingen. Kamerhe diende in naam van de oppositie een klacht in bij het Hooggerechtshof om de annulering van de resultaten te vragen. Maar op 16 december 2011 bevestigde het Hof de uitslag van de kiescommissie.

Wat de parlementsverkiezingen betreft, heeft het Hooggerechtshof volgens de kieskalender tijd tot midden maart om de klachten te behandelen en de definitieve resultaten bekend te maken. Er zijn ongeveer 500 dossiers ingediend om de verkiezing van meer dan 300 parlementsleden aan te vechten.

Net als de kiescommissie kampt het Hooggerechtshof met een probleem van geloofwaardigheid. Omdat er begin november, in volle kiescampagne, nog snel bijkomende rechters zijn gepromoveerd in het hof⁶, wordt er sterk getwijfeld aan het neutrale, onafhankelijke karakter ervan.

c. Kritiek van waarnemers

Nationale en internationale observatiemissies hebben het gebrek aan transparantie van de verkiezingen aangekaart. De internationale waarnemers van het Carter Centrum en de Europese Unie spraken over zware onregelmatigheden bij het compilatieproces. Bijgevolg noemde het Carter Centrum dit proces ongeloofwaardig. De EU-missie wees erop dat 1,6 miljoen stembiljetten verloren waren gegaan. Dezelfde kritiek was te horen bij de Congolese bisschoppenconferentie CENCO, die met meer dan 30.000 observatoren op het terrein was, de nationale observatiemissie (een groepering van lokale ngo’s), de mensenrechtenorganisatie Voix des Sans Voix en de gezamenlijke missie van Europese en Congolese ngo’s (EURAC – het Europese Netwerk voor Centraal-Afrika / en AETA – *Agir pour des Elections Transparentes et Apaisées*).

6 Vircoulon, T. (29 december 2011). *RDC: les leçons du scrutin présidentiel*. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/rdc-les-lecons-du-scrutin-presidentiel.aspx>.



DE INTERNATIONALE GEMEENSCHAP: DE ROL VAN BELGIË

Begeleidende rol vóór 2006

In mei 1997 wierp een regionale militaire alliantie het regime van de internationaal geïsoleerde president Mobutu omver. Hij vluchtte het land uit en werd vervangen door rebellenleider Laurent-Désiré Kabila. Aanvankelijk genoot de nieuwe president de steun van de internationale partners, maar al snel verzuurden de relaties.

Ondertussen was in België sinds 1999 de regering Verhofstadt I aan de macht. Onder de Franstalige liberale minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel kreeg Congo weer een prominente plaats in het Belgisch buitenlands beleid. Op Europees niveau speelde België ook vaak een voortrekkersrol in het Congodossier. Toen Kabila in 2001 werd vermoord, volgde zijn zoon Joseph hem op. Met de komst van Kabila junior begonnen de traditionele internationale partners, zoals België, opnieuw een actieve rol te spelen in Congo. Op dat moment kende het land een gewapend conflict. De aanleiding was de breuk in de zomer van 1998 tussen Laurent-Désiré Kabila en zijn vroegere bondgenoten, de buurlanden Rwanda en Oeganda, die hem aan de macht hadden geholpen.

De internationale gemeenschap begeleidde het vredesproces. Ze steunde onder meer de Lusaka-vredesakkoorden en de komst van de VN-vredesmissie MONUC in 1999 en bemiddelde bij de intercongolese dialoog. Die mondde uiteindelijk uit in de ondertekening van de vredesakkoorden van 2002 in Sun City (Zuid-Afrika). Ze legden de basis voor de overgangsregering van 2003-2006.

Gedurende de hele overgangperiode bleef de internationale gemeenschap prominent aanwezig. De belangrijkste donoren, zoals België, verenigden zich in een formeel overlegcomité, het *Comité International d'Accompagnement de la Transition* (CIAT) om de Congolese transitie te begeleiden. In die periode werd ook de Belgisch-Congolese ontwikkelingssamenwerking officieel hervat en verleende ons land opnieuw militaire steun voor de opbouw van het nationale leger.

De internationale gemeenschap ondersteunde eveneens de eerste electorale cyclus van 2005-2007. De verkiezingen werden georganiseerd door de nationale kiescommissie,

Commission Electorale Indépendante (CEI), met de massale steun van de internationale donoren. Zij financierden 90% van de totale uitgaven (500 miljoen dollar). De EU betaalde het grootste deel. Daarnaast werd een Europese missie, EUFOR, ingezet om de VN-blauwhelmen bij te staan bij het verzekeren van de veiligheid tijdens het verkiezingsproces.

Terughoudende rol na 2006

Na de verkiezingen daalde het engagement van de internationale gemeenschap. In Kinshasa lieten de verkozen leiders duidelijk blijken dat ze buitenlandse bemoeienis in interne dossiers minder tolereerden. Binnen de donorgemeenschap ontstond er ook een desinteresse en zelfs een Congo-moeheid. Dat was onder meer te wijten aan de financiële crisis, maar ook aan de ontevredenheid over de gang van zaken in Congo: onder andere in verband met de Chinese mijncontracten, de corruptie en het seksueel geweld in Oost-Congo.

In tegenstelling tot in 2006 heeft de internationale gemeenschap het verkiezingsproces in 2011 amper begeleid. Er was geen formeel overlegcomité van de donoren, waardoor een sterk coherente positie zeldzaam was. Ook financieel toonden de donoren een gebrek aan engagement. Ze financierden slechts 20% van het verkiezingsproces. In totaal maakte België ongeveer 18 miljoen euro vrij voor de ondersteuning ervan. Ons land financierde onder meer de observatiemissies van het Carter Centrum en de Congolese bisschoppenconferentie. Voor de electorale vorming van de bevolking was er veel minder aandacht.

Op veiligheidsvlak stuurde de EU geen versterking voor de VN-vredesmacht MONUSCO voor stabilisatie van de DR Congo. De Congolese nationale politie werd wel ondersteund met vormingen en uitrusting. MONUSCO speelde een belangrijke logistieke rol bij het transport van het verkiezingsmateriaal.

Consolidatie van de Belgische verzoeningspolitiek

Tijdens het hele verkiezingsproces in 2011 nam België, binnen het kader van de VN en de EU, een terughoudende diplomatieke houding aan. De Belgische politieke leiders reageerden niet of zwak op de bovenvermelde onregelmatigheden.

Ook na de verkiezingen bleef België terughoudend en weinig kritisch. Weliswaar gaf de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Didier Reynders een diplomatiek signaal aan Kinshasa. Hij woonde Kabila's eedaflegging niet bij omdat het Congolese Hoogerechtshof een uitspraak had gedaan zonder de onregelmatigheden tijdens de verkiezingen onafhankelijk en grondig te onderzoeken. Toch erkende onze regering Joseph Kabila als de verkozen president toen premier Elio Di Rupo hem begin januari een felicitatiebrief stuurde.

In 2008 zorgde de kritische toon van voormalig minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht voor een diplomatieke crisis tussen België en de ex-kolonie. Na die confrontatiepolitiek lijkt de nieuwe regering de verzoeningspolitiek van Yves Leterme en Steven Vanackere te willen consolideren. Ze neemt nauwelijks een kritische houding aan tegenover de Congolese machthebbers en stelt alles in het werk om de diplomatieke Belgisch-Congolese relaties 'normaal' te houden.

Het officiële Belgische standpunt is dat de verkiezingsdag zelf over het algemeen goed is verlopen, dat de verwerking van de resultaten gepaard ging met veel onregelmatigheden, maar dat die niet van die aard zijn dat de rangschikking van de

presidentskandidaten gewijzigd wordt. Daarbij verwijst minister Reynders naar de verklaring van het Carter Centrum. De conclusie luidt als volgt: *“Deze verklaring stelt de volgorde van de resultaten van de kandidaten zoals meegedeeld door de CENI niet ter discussie, maar verduidelijkt dat het compilatieproces niet geloofwaardig is. Een diepgaander analyse van de voorlopige resultaten zou evenwel andere trends en afwijkingen aan het licht kunnen brengen die wijzen op een onderzoek en een compilatie waarbij de procedures voor alle Congolese kiezers niet op dezelfde manier zijn toegepast.”*

De Belgische regering heeft blijkbaar geen aandacht voor het verkiezingsproces in zijn geheel. Ze kijkt alleen naar de verkiezingsdag en de uitslagen die het gevolg zijn van een ongeloofwaardig compilatieproces. Nochtans waren er vanaf de eerste verkiezingsfase ernstige tekortkomingen en zijn de democratische principes en de mensenrechten op verschillende manieren met de voeten getreden.



DEMOCRATIE IS MEER DAN VERKIEZINGEN IN CONGO

Het is simplistisch om te denken dat een jonge postconflictstaat als de Democratische Republiek Congo een democratische staat zal worden na het organiseren van verkiezingen. Democratie omvat immers verschillende aspecten, waarvan ‘democratische verkiezingen’ er slechts één is. Bovendien is democratie geen statisch gegeven. Het is een dynamisch groei- en leerproces dat tijd, begeleiding en geduld vraagt.

Die vaststelling mag ons er echter niet van weerhouden om na te gaan in welke mate de recente verkiezingen hebben bijgedragen tot de democratisering in Congo. We stellen vast dat de presidents- en parlementsverkiezingen van 2011 werden gekenmerkt door allerlei tekortkomingen met betrekking tot de vijf aspecten van democratisering: electoraal proces en pluralisme, respect voor mensenrechten, de kwaliteit van het functioneren van de overheid, politieke cultuur en participatie.

Electoraal proces en pluralisme. Tijdens de kiescampagne was er sprake van intimidatie en mensenrechtenschendingen. De Congolese geheime dienst en in het nationale leger ‘geïntegreerde’ rebellen werden ingeschakeld om ervoor te zorgen dat mensen op Kabila zouden stemmen. Daardoor kunnen we niet spreken van volledig vrije verkiezingen. Door de beperkte transparantie bij de kiezersregistratie en de

problematische compilatie van de stemmen, moeten we ook de eerlijkheid van de verkiezingen in vraag stellen. Er was wel sprake van electoraal pluralisme. Burgers konden een stem uitbrengen op verscheidene kandidaten en partijen. Maar die verschillende kandidaten en partijen kregen niet in dezelfde mate toegang tot financiering, de media, veiligheid, enzovoort⁷. Dit leidde tot een ongelijke verkiezingsstrijd.

Fundamentele mensenrechten. De vrije meningsuiting en de vrijheid van pers werden onvoldoende gerespecteerd: de mediastations van de oppositie werden stilgelegd. Ook de veiligheid was niet gegarandeerd. Opposanten werden zowel voor als na de bekendmaking van de resultaten gearresteerd en gedood. De veiligheidsdiensten en de presidentiële garde pakten mensen willekeurig op.

Een minimaal kwaliteitsvol functioneren van de overheid. Door de wijdverspreide corruptie en de beperkte scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht functioneert de Congolese overheid niet naar behoren. Wanneer we kijken naar het verloop van het verkiezingsproces, zien we dat dit gebrekkige functioneren zich op verschillende vlakken manifesteerde. Ten eerste was er de grondwetswijziging, die werd mogelijk gemaakt door parlementsleden om te kopen. Ten tweede was er de dubieuze samenstelling van de kiescommissie en het Hooggerechtshof. Beide instanties moeten onafhankelijk zijn om correct te kunnen functioneren.

Politieke cultuur. Zowel burgers als politici in de DR Congo hebben over het algemeen een beperkt bewustzijn en weinig kennis van de spelregels van de democratie en democratische verkiezingen. Politieke partijen riepen bijvoorbeeld tijdens hun campagnes op tot haat en beschikten vaak niet over een partijprogramma. Ook was het opvallend dat Tshisekedi zichzelf na de bekendmaking van de eerste resultaten – die weliswaar omstreden waren – al uitriep als de ware president.

Participatie. Ondanks het beperkte vertrouwen van de Congolese burgers in de politiek en hoewel de politieke participatie van de burgers niet werd gestimuleerd, was er op de verkiezingsdag een hoge opkomst van kiezers. Door een overmatige aanwezigheid van veiligheidstroepen, zoals in de hoofdstad Kinshasa, werden manifestaties quasi onmogelijk gemaakt.

CONCLUSIE

Wat vele analisten onmogelijk achtten, werd uiteindelijk gerealiseerd. De nationale kiescommissie slaagde erin om in minder dan een jaar tijd en geconfronteerd met diverse obstakels samenvallende presidents- en parlementsverkiezingen te organiseren op de afgesproken datum. Bovendien werden de verkiezingen grotendeels gefinancierd door de Congolese overheid. Op zich is dat een grote prestatie. Maar in vergelijking met 2006 werden deze verkiezingen slordig georganiseerd. Dat was onder meer te wijten

⁷ Dat was overigens ook in 2006 het geval. Toen besteedde de nationale televisie tijdens de eerste ronde van de presidentsverkiezingen twee uur aan Kabila, terwijl de andere 32 kandidaten in totaal slechts 22 minuten zendtijd kregen. Zie ook Frère, M-S. (2011). Covering Post-Conflict Elections: Challenges for the Media in Central Africa. In: *Africa Spectrum*, 46 (1), 3-32.

aan de tijdsdruk, de geringe electorale ervaring van de nieuwe kiescommissie en het gebrek aan begeleiding door internationale partners. Een andere vaststelling is dat de eerste fase van het verkiezingsproces 2011-2013 sterk gecontroleerd werd door de presidentiële meerderheid, die alles in het werk stelde om aan de macht te blijven.

Door de bovenstaande tekortkomingen was het verkiezingsproces ongeloofwaardig en dit was nefast voor de democratisering in Congo. Sinds de afschaffing van de eenpartijstaat in het begin van de jaren 1990 heeft Congo belangrijke stappen gezet op het vlak van democratisering, met het historische verkiezingsproces 2005-2007 als hoogtepunt. Vergelijken met de verkiezingen van 2006 hebben de recente verkiezingen een problematisch karakter. De bovenvermelde ontsporingen dragen bij tot een (tijdelijke) achteruitgang van het democratisch gehalte van de Congolese staat.

Er is geen sprake van duurzame democratisering wanneer de Congolese overheid slechts om de vijf jaar verkiezingen organiseert en die bovendien niet laat verlopen volgens de democratische spelregels. Zo mag de meerderheid geen overheidsinstellingen instrumentaliseren om de herverviering van haar kandidaat mogelijk te maken en fundamentele mensenrechten mogen niet worden geschonden.

Daarnaast moeten België en de andere internationale partners lessen trekken uit de voorbije verkiezingen. Als de internationale gemeenschap verkiezingen beoordeelt, moet zij het hele electorale proces bekijken en niet enkel wat zich op de verkiezingsdag heeft afgespeeld. In 2006 investeerden de partners intensief in het verkiezingsproces, maar in 2011 waren ze nog weinig betrokken. Dat gebrek aan engagement heeft bijgedragen tot de recente ontsporing. Na een eerste massaal en internationaal ondersteunde verkiezing, beschikte de DR Congo nog niet over voldoende capaciteiten en fundamentele om vrije, eerlijke en democratische verkiezingen te organiseren. Wanneer een postconflictstaat wil evolueren naar een (meer) representatieve meerpartijdemocratie, moeten België en de andere leden van de internationale gemeenschap dat land tijdens enkele (een drietal) legislaturen intensief ondersteunen en begeleiden bij het organiseren van democratische verkiezingen.

Bovendien moet België ook meer doen dan enkel de verkiezingen te steunen. Het moet het bredere democratiseringsproces op lange termijn begeleiden door steun te blijven geven aan een verbeterd functioneren van de Congolese overheid. Tevens moet ons land meer investeren in het versterken van de democratische politieke cultuur, door politieke bewustwording en vorming te stimuleren. België moet de politieke participatie in Congo aanmoedigen en aandringen op een verhoogd respect voor de fundamentele mensenrechten. Dat kan onder andere door mensenrechtenschendingen te veroordelen. Alleen als voor al die aspecten vooruitgang wordt geboekt, kan Congo een meer democratische staat worden.

Het heeft pas zin om in Congo in 2012 en 2013 provinciale, senaats- en gouverneursverkiezingen en in 2012 en 2013 lokale verkiezingen te organiseren, als die verkiezingen ook werkelijk vrij en eerlijk kunnen zijn. Dat is enkel mogelijk door een aantal tekortkomingen van de voorbije presidents- en parlementsverkiezingen weg te werken. De Belgische overheid moet derhalve, bij deze volgende fase van het verkiezingsproces, een meer kritische en coherente houding aannemen tegenover de heersende Congolese machthebbers. Pogingen om de democratisering en de mensenrechten te ondermijnen, moeten systematisch worden veroordeeld.⁸

8 Zie ook IFES (24 March 2010). *Democracy and Recent Elections in Africa. Recent Trends and the Role of the International Community*.



nummer 67 – maart 2012 – www.mo.be/papers
[Brengen verkiezingen meer democratie in Congo?]



Reeds verschenen MO* papers

2012

- mar 2012: Wat na Busan? (Bert Jacobs)
- mar 2012: Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? (Alex Duncan en Gareth Williams)
- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (Guy Standing)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majd Khalifeh)

2011

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

2010

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

2009

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

2008

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

2007

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

2006

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

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