

Q&A: Waar blijft de Afrikaanse brigade voor Oost-Congo?

Een maand geleden, op 28 maart 2013, keurde de VN-Veiligheidsraad resolutie 2098 goed. Hierdoor wordt het mandaat van de VN-vredesmissie (MONUSCO) in DR Congo verlengd tot 31 maart 2014. Opmerkelijk is dat de resolutie het licht op groen zet voor de oprichting van een interventiebrigade voor de strijd tegen gewapende groepen in het oosten van Congo. Nadia Nsayi van Broederlijk Delen en Pax Christi beantwoordt vier vragen over de Afrikaanse brigade die voorlopig op zich laat wachten.

Welke modaliteiten heeft de brigade?

De brigade moet nog verder geoperationaliseerd worden, maar een paar zaken staan vast:

- Het **bevel** van de brigade ligt in handen van de commandant van MONUSCO.
- De brigade wordt opgericht voor de **duur** van één jaar. Een eventuele verlenging hangt onder meer af van haar werking, de vooruitgang op het terrein en de opleiding van de bataljons voor de Congolese interventiemacht (*Force de Réaction Rapide*), die de taak van de brigade zal moeten overnemen.
- Het **hoofdkwartier** van de brigade ligt in Goma (provincie Noord-Kivu)
- De **samenstelling** van de brigade bestaat uit drie bataljons, of een kleine 3.000 manschappen.
- Drie **deelnemende landen** en lidstaten van de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SADC) engageren zich om troepen te leveren. Het gaat om Malawi, Tanzania en Zuid-Afrika, dat al troepen heeft bij MONUSCO.
- De brigade krijgt als **verantwoordelijkheid** om alleen of samen met het Congolese leger (FARDC) doelgerichte militaire offensieven te leiden, in overeenstemming met het internationaal humanitair recht en het mensenrechtenbeleid van MONUSCO inzake de steun aan niet-VN-veiligheidskrachten. Het doel is gewapende groepen te neutraliseren en te ontwapenen, waarbij twee zaken voorop staan: (1) de bedreiging verminderen die gewapende groepen vormen voor de autoriteit van de Congolese staat en voor de veiligheid van de burgers in Oost-Congo en (2) het terrein klaarmaken voor stabilisatieactiviteiten.

Naast de politieke, financiële en logistieke vraagstukken, moet er nog duidelijkheid komen over de timing van de ontplooiing van de brigade, de prioritaire regio's in het conflictgebied en de gewapende groepen tegen wie de offensieve operaties gevoerd zullen worden.

Hoe wordt gereageerd op de goedkeuring van de brigade?

De stemming van de nieuwe resolutie ontlokt uiteenlopende reacties, zowel in Congo als in buurland Rwanda.

De **Congolese regering** noemt de goedkeuring een historische overwinning op diplomatiek vlak. Sinds de crisis rond M23 bepleit Congo de versterking van MONUSCO en de komst van een internationale troepenmacht. Het land is erin geslaagd om de VN-Veiligheidsraad, ondanks de aanwezigheid van Rwanda als niet-permanent lid, te overtuigen om de strategie van MONUSCO in Oost-Congo te herzien. Daarnaast heeft Congo dit dossier kunnen verplaatsen van de Internationale Conferentie voor de Grote Meren (ICGRL) – met Rwanda en Oeganda als lidstaten – naar het meer ‘neutrale’ SADC.

De voorbije jaren hadden actoren uit het **maatschappelijk middenveld** en de **politieke oppositie** in Congo veel kritiek op MONUSCO. Algemeen onthalen ze de goedkeuring van de interventiebrigade positief. Toch waarschuwen ze voor de verdere militarisering van de regio, de humanitaire gevolgen voor de burgerbevolking en de tijdelijke aard van deze militaire optie. Het feit dat Congo een beroep moet doen op de brigade, bewijst weer dat het Congolese leger te zwak is om de gewapende groepen te overmeesteren.

De goedkeuring van de interventiebrigade verhoogt de spanning bij **gewapende groepen**. Zij komen immers in aanmerking als doelwitten van de Afrikaanse troepenmacht. Vooral de *'Mouvement du 23 mars'* (M23) reageert scherp. M23 verwijt de Congolese regering en de 'internationale gemeenschap' dat ze investeren in militaire opties in plaats van de moeizame onderhandelingen in Kampala (Oeganda) te steunen. De rebellenbeweging voert een intensief diplomatieke strijd om de ontplooiing van de brigade tegen te houden.

Als niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad keurde **buurland Rwanda** de Afrikaanse brigade goed. De Rwandese minister van Buitenlandse Zaken verklaarde dat deze militaire optie gewapende groepen kan afschrikken, maar dat ze geen echte oplossing biedt voor de problemen in Oost-Congo. Daarom bepleit Kigali een politiek proces.

Zal de brigade echt ontplooid worden in Oost-Congo?

Naast politieke en diplomatieke druk legt de stemming van de brigade ook militaire druk op M23, opdat de rebellenbeweging de wapens zou neerleggen. Maar voorlopig lijkt M23 niet bereid om dat te doen. De situatie is erg gespannen in Noord-Kivu. Het is weinig waarschijnlijk dat deze status quo (relatieve staakt-het-vuren, impasse in de onderhandelingen tussen de Congolese regering en M23, nog geen ontplooiing van de Afrikaanse brigade) behouden wordt. Hieronder zetten we drie mogelijke scenario's op een rij.

In het **eerste scenario ('vredesakkoord + geen brigade')** ondertekenen de Congolese regering en M23 vóór de ontplooiing van de Afrikaanse brigade een vredesakkoord. Het is dan zeer waarschijnlijk dat Kinshasa – onder militaire druk van M23 en zijn bondgenoten Rwanda en Oeganda – zwicht voor verregaande toegevingen (momenteel circuleert een voorstel van M23). Concreet betekent dit dat militairen van M23 opnieuw geïntegreerd worden binnen het Congolese leger en dat ze niet overgeplaatst worden naar andere regio's in Congo. Zo kunnen de Rwandefone strijders hun controlepositie in de Kivustreek behouden. Als nieuwe politieke partij kan M23 deelnemen aan het politieke speelveld, en daarnaast bekommt M23 een aanvaardbare uitweg voor zijn militaire en politieke leiders waar VN-sancties tegen lopen, bijvoorbeeld de militaire leider Sultani Makenga.

Dit scenario zou een nieuwe fase van 'relatieve stabiliteit' brengen, vergelijkbaar met de periode 2009-2012 (na de ondertekening van het vredesakkoord van 23 maart 2009 tussen de Congolese regering en de voorganger van M23, het *'Congrès National pour la Défense du Peuple'* of CNDP). Indien een vredesakkoord ondertekend wordt, is de kans dat de brigade er komt klein omdat de grote militaire bedreiging van M23 dan achter de rug is. Dit scenario is vooral voordelig voor M23 en zijn bondgenoten. President Joseph Kabila en zijn regering kunnen een nieuwe voorkeursbehandeling voor de rebellen moeilijk verdedigen.

In het **tweede scenario ('geen vredesakkoord + brigade')** raken de onderhandelingen in Kampala in een totale impasse en ondertekenen de Congolese regering en M23 geen vredesakkoord vóór de komst van de Afrikaanse brigade. In dat geval bouwt M23, met de steun van zijn bondgenoten, zijn militaire capaciteit verder uit (wat nu al gebeurt op het terrein) en gaat

het de confrontatie met het Congolese leger en MONUSCO aan. Dit zal een escalatie van de veiligheids- en de humanitaire situatie als gevolg hebben. Als reactie wordt de brigade ontplooid om onder meer M23 te neutraliseren.

Dit scenario is nadelig voor M23. Het zou leiden tot een nieuwe internationale veroordeling van en sancties tegen de rebellenbeweging. Bovendien is het een groot risico voor president Paul Kagame, vermits Rwanda engagementen heeft genomen in het kaderakkoord van 24 februari en vorig jaar gesanctioneerd werd toen belangrijke internationale partners een deel van de militaire en budgethulp opschortten.

In een **derde scenario ('vredesakkoord + brigade')** voert M23 de militaire druk op en sluit vervolgens een vredesakkoord met de Congolese regering. Samen bepleiten ze de snelle ontplooiing van de Afrikaanse brigade. Als nieuwe 'bondgenoot' steunt M23 het Congolese leger en de brigade bij militaire operaties tegen een gezamenlijk doelwit, de Hutu-rebellen van de *Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda* (FDLR).

Dit scenario zou zowel M23 goed uitkomen, als de regimes in Kigali en Kinshasa. M23 is als 'vredespartner' geen militair doelwit meer, de pijlen worden gericht op de gewapende opposanten van het Kagameregime en de Congolese regering kan pronken met het vredesakkoord – dat het probleem M23 'oplost' – en met de brigade – die het 'kernprobleem' FDLR aanpakt.

Is de brigade een goede optie voor het vredesproces in Congo?

Al meer dan tien jaar slagen duizenden militairen van het Congolese leger (FARDC) en blauwhelmen van de VN-vredesmissie (MONUC/MONUSCO) er niet in om tientallen Congolese en buitenlandse gewapende groepen te neutraliseren, te ontwapenen en de oprichting ervan tegen te gaan in het oosten van Congo. De legerhervorming verloopt moeizaam en problematisch waardoor het Congolese leger de klus niet (alleen) kan klaren.

De versterking van MONUSCO, door de oprichting van een offensieve brigade binnen de vredesmissie, is een stap in de goede richting. Toch kan de Afrikaanse brigade enkel positief bijdragen tot het vredesproces indien bepaalde voorwaarden voldaan worden:

- Ten eerste moet er een **politiek engagement van de drie deelnemende landen, de VN en MONUSCO** zijn voor de operationalisering van de brigade, haar ontplooiing in Oost-Congo en de effectieve uitvoering van het mandaat op het terrein.
- Het is belangrijk dat er **prioritaire regio's en doelwitten** vastgelegd worden in het conflictgebied. 3.000 manschappen kunnen op één jaar tijd geen duizenden Congolese en buitenlandse rebellen in het immense Oost-Congo overheersen.
- De offensieve operaties vergen een **extra goede strategische planning**, vermits ze gericht zijn tegen gewapende groepen die jarenlang actief zijn in de regio en daardoor een betere kennis hebben van het terrein. Soms zijn ze ook 'verweven' met de burgerbevolking.
- De **voorbereiding van de lokale bevolking** op het terrein op de komst en de missie van de brigade is essentieel. Er moet aandacht zijn voor communicatie met de Engelstalige troepen, voor bescherming van burgers en opvang van vluchtelingen.
- De ontwapening van de Congolese rebellen moet gepaard gaan met een **proces van demobilisatie en socio-economische re-integratie** in de samenleving. Dit vraagt een uitdrukkelijk politiek engagement van de Congolese overheid en MONUSCO.
- De **constructieve medewerking van de buurlanden** is nodig voor de demobilisatie, repatriëring en re-integratie van buitenlandse rebellen. De opposanten van FDLR,

uitgezonderd de volksmoordenaars en oorlogsmisdadigers, moeten zich op een veilige manier in Rwanda kunnen installeren en deelnemen aan het politieke en maatschappelijke leven. Dit vraagt een democratische opening van het regime in Kigali.

- Tot slot moet men **anticiperen op de periode na de terugtrekking van de brigade**. De Congolese overheid moet met de steun van de internationale partners, inclusief België, legereenheden vormen, begeleiden en omkaderen om de verantwoordelijkheid van de brigade over te nemen en de resultaten op het terrein te consolideren.

Door een gebrek aan politiek engagement op Congolees, Afrikaans en VN-niveau is de kans groot dat deze voorwaarden niet vervuld worden.

De Afrikaanse brigade is een vervolg op de militaire opties die de voorbije jaren genomen werden om vrede te bekomen in Oost-Congo. Nochtans leert het verleden dat deze opties tekortschieten op terrein. Tot nu toe was de slecht geplande militaire aanpak van rebellen beperkt en niet duurzaam, en had het ernstige neveneffecten voor de burgers.

Als de interventiebrigade effectief ontplooid wordt, is het belangrijk om deze militaire optie ditmaal goed wordt voorbereid door te ijveren voor bovenvermelde voorwaarden. Om echt bij te dragen tot het vredesproces moet deze militaire optie in elk geval kaderen in een daadkrachtig beleid voor de pacificatie en stabilisatie van Oost-Congo. Daarnaast moeten niet enkel de militaire aspecten van de gewapende conflicten in en buiten de Kivustreek worden aanpakt, maar ook en vooral de politieke, sociale en economische vraagstukken van de opeenvolgende oorlogen in Congo sinds de jaren '90. Conclusie: de brigade is geen wondermiddel die duurzame vrede zal brengen in Oost-Congo.

Nadia Nsayi is beleidsmedewerker Centraal-Afrika bij Broederlijk Delen en Pax Christi Vlaanderen