

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

De Europeanisering van het Nationaal Buitenlands Beleid

De impact van het EU-lidmaatschap op
het Belgisch Congobeleid

Wetenschappelijke verhandeling

aantal woorden: 24 296

Sophany Ramaen

MASTERPROEF EU-STUDIES

PROMOTOR: Prof. DR. Jan Orbie

COMMISSARIS: Fabienne Bossuyt

COMMISSARIS: Sarah Delputte

ACADEMIEJAAR 2010 - 2011

UNIVERSITEIT GENT

FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

De Europeanisering van het Nationaal Buitenlands Beleid

De impact van het EU-lidmaatschap op
het Belgisch Congobeleid

Wetenschappelijke verhandeling

aantal woorden:

Sophany Ramaen

MASTERPROEF EU-STUDIES

PROMOTOR: Prof. DR. Jan Orbie

COMMISSARIS: Fabienne Bossuyt

COMMISSARIS: Sarah Delputte

ACADEMIEJAAR 2010 - 2011



Inzagerecht in de masterproef (*)

Ondergetekende, *Sophany Ramaen*

geeft hierbij toelating / ~~geen toelating~~ (**) aan derden, niet behorend tot de examencommissie, om ~~zijn~~/haar (**) proefschrift in te zien.

Datum en handtekening
18/05/2011

.....

Deze toelating geeft aan derden tevens het recht om delen uit de scriptie/ masterproef te reproduceren of te citeren, uiteraard mits correcte bronvermelding.

(*) *Deze ondertekende toelating wordt in zoveel exemplaren opgemaakt als het aantal exemplaren van de scriptie/masterproef die moet worden ingediend. Het blad moet ingebonden worden samen met de scriptie onmiddellijk na de kaft.*

(**) *schrappen wat niet past*

Samenvatting

Een eerste beschouwing van de relaties tussen België, de Democratische Republiek Congo en de Europese Unie leiden tot twee vaststellingen. Ten eerste geven de expertise en ervaring die België verworven heeft in Centraal-Afrika de kans een toonaangevende stem te zijn in de Afrikapolitiek op wereldvlak. Ten tweede wordt België beïnvloed door de EU bij het bepalen van zijn nationaal beleid. Centraal in deze masterproef is de impact van het EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid. We kaderen ons onderzoek in het analytisch raamwerk dat het concept europeanisering biedt (deel I). In deel II geven we een beschrijving van het Belgisch en het Europees Congobeleid. Die informatie is cruciaal om te komen tot de europeanisering van het Belgisch Congobeleid (deel III). Dit deel steunt op het literatuuronderzoek uit deel I, de documentanalyse uit deel II en werd aangevuld met informatie verkregen uit semi-gestructureerde interviews met actoren die het Belgisch Congobeleid mee vorm geven. We komen tot de conclusie (deel IV) dat het EU-lidmaatschap het Belgisch Congobeleid beïnvloedt omdat België zijn Congobeleid vorm geeft binnen het Europees kader. Om te komen tot dit (vrijwillig) kader hanteert de EU een ‘zachte’ aanpak. Dit betekent dat ze streeft naar een gemeenschappelijke agenda door socialisering. België beschouwt dit niet als een belemmering, maar als een opportuniteit om het buitenlands beleid te versterken.

Abstract

A first reflection on the relations between Belgium, The Democratic Republic of Congo and the European Union brings us to two strains of thought. Firstly, the expertise and experience concerning Central Africa that Belgium is known to have enables it to be a leading voice in matter of African policy worldwide. Secondly, Belgium is being influenced by the EU when constituting its national policy. The central focus of this Master thesis is aimed at the impact of the EU membership on Belgium's Congo policy. We give this research form by the analytic framework offered by the concept of Europeanization (part I). In part II we describe both the Belgian and European Congo policy. This information is crucial in order to grasp the Europeanization of the Belgian Congo policy (part III). This part is backed by the review of literature in part I, the document analysis of part II, and is completed by information drawn from semi-structured interviews with actors who are active in the formation of the Belgian Congo policy. We draw the conclusion (part IV) that the EU membership influences the Belgian Congo policy because Belgium constitutes its Congo policy within the European framework. The EU utilizes a ‘soft’ approach in order to achieve this (voluntarily) framework. This means that it strives to obtain a common agenda by the socialization of the concerned agents. Belgium does not perceive this as an obstruction, but rather as an opportunity to strengthen its foreign policy.

Woord vooraf

Met de viering van de 50 jaar onafhankelijkheid was 2010 in België het jaar van de Democratische Republiek Congo (DRC), met een nooit geziene publieke belangstelling voor het land. Dit vertaalde zich in tentoonstellingen, debatten, boeken, radio- en televisieprogramma's over de ex-kolonie.

Ik was me bewust van die succesvolle aandacht voor het land, maar niet geïnteresseerd in de nostalgische verhalen. Oudere generaties in België hebben vaak een band met het land, bijvoorbeeld door familieleden of kennissen die er nog verbleven zijn. Voor mijn generatie is dit minder het geval. Ik denk niet met weemoed aan het koloniale tijdperk, toen ons klein landje dankzij zijn kolonie een groter gewicht had op het wereldtoneel.

De DRC is een belangrijk deel van onze Belgische geschiedenis. Maar nog meer dan het verleden is het de actuele situatie die mij interesseert. Voor mij is de DRC een staat waar corruptie welig tiert, waar honderden verkrachtingen dagelijks plaatsvinden, waar het regime steeds repressiever optreedt tegen de vrije meningsuiting en mensenrechtenactivisme en waar het leger haar volk niet beschermt, maar plundert. Toch mag deze negatieve spiraal van geweld en corruptie niet leiden tot een 'Congo fatigue'. De viering van de 50 jaar onafhankelijkheid heeft de DRC weer dichterbij de Belgen gebracht. Die interesse is nodig, niet zozeer uit schuldgevoel - hoeveel generaties na de kolonisten blijven schuldig voor hun daden? - maar wel uit humanitaire redenen en solidariteit. Daarom moeten de misdaden in de DRC niet enkel België, maar de hele internationale gemeenschap beroeren.

Een masterproef schrijven is een werk van lange adem. Maanden aan een stuk ben ik er dagelijks mee bezig geweest: lezen, schrijven, verbeteren, opzoeken of... gewoon 'reflecteren'. Het belangrijkste in dit leerproces is echter gemotiveerd blijven. Ik was dit niet tot het einde geweest zonder de waardevolle feedback van mijn promotor, professor Jan Orbie. Daarom wens ik hem van harte te bedanken. Ook de bemoedigingen van Ruben Verstraete en Anneleen Gheysen hebben me een hart onder de riem gestoken. Ik wens hen en ook Ingrid Permentier te bedanken voor het lezen van mijn masterproef. Tot slot wens ik Walter Bourgeois, Hugues Chantry, Jean-Christophe Charlier, Joel Poncin en Luc Timmermans te bedanken om tijd te hebben vrijgemaakt om mij te ontvangen en me zo belangrijke informatie te hebben bezorgd voor mijn onderzoek.

Inhoud

Samenvatting	ii
Woord vooraf	iii
Inhoud.....	iv
Lijst van tabellen en figuren	v
Inleiding	1
Status quaestionis	5
Deel I: Europeanisering.....	9
Hoofdstuk 1: Typologie	11
1 Algemeen.....	11
2 Europeanisering in het kader van het onderzoek	15
Hoofdstuk 2: Europeanisering van het Nationaal Buitenlands beleid.....	17
1 Definitie.....	17
2 Dimensies	19
Hoofdstuk 3: Top down benadering.....	23
1 Domeinen.....	23
2 Mechanismen.....	24
3 Faciliterende variabelen.....	27
Hoofdstuk 4: Operationalisering.....	31
Hoofdstuk 5: Besluit	33
Deel II: Congobeleid	35
Hoofdstuk 6: Situatie in de DRC	36
Hoofdstuk 7: Belgisch Congobeleid	38
1 Instrumenten	40
2 Actoren	44
Hoofdstuk 8: Europees Congobeleid	46
1 Instrumenten	47
2 Actoren	55
Deel III: Europeanisering van het Belgisch Congobeleid	58
Deel IV: Algemeen besluit.....	65
Bibliografie.....	68
Bijlagen	78

Lijst van tabellen en figuren

Figuur 1: Dimensies van europeanisering (Gross, 2009:16)	21
Figuur 2: Dimensies van europeanisering van het Belgisch Congobeleid	22
Figuur 3: Benaderingen van nationale veranderingen volgens Börzel & Risse (2003:69)	29
Figuur 4: Samenvattend schema top down dimensie van europeanisering	30
Tabel 1: Typologieën europeanisering	14
Tabel 2: Typologieën europeanisering binnen het onderzoek	15
Tabel 3: Domeinen van europeanisering	24
Tabel 4: Dimensies van europeanisering nationaal buitenlands beleid en indicatoren (Wong, 2005:142)	31
Tabel 5: Budget van ECHO aan de DRC 2004-2010.....	49
Tabel 6: Europeanisering van het Belgisch Congobeleid.....	64

Inleiding

Dat de lidstaten beïnvloed worden door de EU in hun nationaal buitenlands beleid, staat in de academische literatuur buiten kijf. Maar hoe en waarom deze beïnvloeding plaatsvindt, is voer voor discussie (Economides, 2005:471). Met deze masterproef willen we deze discussie uitdiepen. Centraal staat de vraag wat de impact is van het EU-lidmaatschap op het buitenlands beleid van de lidstaten. Meer bepaald richten we ons op België en haar bilaterale relaties met de DRC.

Met de viering van vijftig jaar onafhankelijkheid in 2010 traden (opnieuw) enkele diplomatieke incidenten tussen België en de DRC op de voorgrond, waaronder de aanwezigheid van de Belgische koning in Kinshasa, een herhaling van een discussie na de Congolese verkiezingen in 2007. Vervolgens was er in maart 2010 het twistpunt of er nu wel of niet Congolese militairen zouden defileren op de Belgische nationale feestdag. Velen laakten het gebrek aan een (coherent) Belgisch Congobeleid¹.

In geen enkel voorval wordt de rol van de EU aangehaald. De afwezigheid ervan deed de vraag ontstaan wat de rol van de EU is in de relatie tussen België en de DRC. Het buitenlands beleid wordt traditioneel gepercipieerd als een ‘domaine réservé’ van de lidstaten en ook minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere (2010b) is ervan overtuigd dat de lidstaten een soeverein buitenlands beleid voeren. Toch mogen we hieruit niet concluderen dat de EU geen impact heeft op het nationaal buitenlands beleid. De academische literatuur bevestigt de invloed van de EU, wat in de volgende hoofdstukken van deze masterproef wordt aangetoond.

België is een interessante case door de tegenwerkende krachten die er spelen in het Congobeleid. Vaak wordt beweerd dat kleine lidstaten niet anders kunnen dan de autoriteit van de grote lidstaten te ondergaan in het Europees buitenlands beleid (Nasra, 2011). Anderzijds biedt het Europees niveau de kans aan kleine lidstaten om op wereldvlak een stem te hebben (Manners & Whitman, 2000; Tonra, 2001). Bovendien speelt België in het Congobeleid een leidende rol op internationaal vlak. België bezit de politieke wil, de expertise, de ervaring en de legitimiteit om een actieve rol te spelen in de DRC, waardoor de invloed van de EU beperkt zou moeten zijn. Volgens Congo-kenner Kris Berwouts is de DRC *“een bijzonder complex land, met complexe problemen, die vele lagen bestrijken. Dat is voor buitenstaanders vaak moeilijk te doorgronden, en daar hebben wij Belgen toch een stapje voor. Congo biedt ons de kans serieus te worden genomen. We zijn een klein land, met een zeer groot*

¹ “Nu hebben we het raden naar het Congobeleid van ons land.” in De Morgen (2010, 26 januari); “Het toont eens en te meer de noodzaak om te werken aan één coherent Congobeleid” in De Standaard (2010, 16 maart); “Wat er voorlopig ook niet komt, is enig idee van wat koning Albert in Kinshasa wel moet gaan doen, laat staan van hoe een Belgisch Congobeleid er dan wel zou moeten uitzien.” in De Morgen (2010, 20 maart); “Vanackere sluit hierbij naadloos aan bij het non-beleid dat onze verhouding met (Centraal-)Afrika nu al een halve eeuw kenmerkt.” in De Standaard (2010, 3, 4, 5 april).

buitenland, en Centraal-Afrika biedt ons de kans met "de groten" mee te spelen." (De Standaard, 2010, 16 januari).

We veronderstellen dus dat het EU-lidmaatschap het Belgisch Congobeleid beïnvloedt, zeker als kleine lidstaat, maar dat die invloed beperkt is door de specifieke aard van het Congobeleid en als een opportuniteit aangewend wordt om het eigen buitenlands beleid te versterken. Indien we tot de vaststelling komen dat het Belgisch Congobeleid in grote mate beïnvloed wordt door de EU, dan zal dit zeker gelden voor andere domeinen van het Belgisch buitenlands beleid. Hoe en in welke mate europeanisering gebeurt, wordt onderzocht in deze masterproef. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

"Wat is de impact van het EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid?"

Omdat het Belgisch Congobeleid een breed onderwerp is, is het noodzakelijk enkele afbakeningen te doen. De begrenzingen zijn van inhoudelijke en temporele aard. Ten eerste is er de inhoudelijke afbakening. Volgens het Indicatief Samenwerkingsprogramma ("Programme Indicatif de Coopération", 2009:3) manifesteren de relaties tussen België en de DRC zich langs drie kanalen: de direct bilaterale samenwerking (van staat tot staat), de indirect bilaterale samenwerking via ngo's, de multilaterale samenwerking (bijvoorbeeld via internationale organisaties zoals de Verenigde Naties) en de samenwerking in het kader van de akkoorden tussen de ACP-landen en de EU. In deze masterproef ligt de focus op de direct bilaterale relaties tussen België en de DRC. De ngo's in rekening brengen, ligt buiten het bereik van deze masterproef. Om die reden sluiten we ook het beleid van de deelstaten uit². Bovendien stelt Kassim (2005:287) dat het de nationale regeringen zijn die de relaties tussen de Unie en het nationaal beleid domineren. Verder beperken we ons tot de multilaterale samenwerking via de EU, waarvan de samenwerking in het kader van de akkoorden met de ACP-landen deel uit maakt. Alle bilaterale relaties kunnen we herleiden tot drie kerndomeinen: de diplomatieke relaties, het ontwikkelingsbeleid en de militaire samenwerking³. Tot slot beperken we ons onderzoek van de europeanisering tot het actueel Belgisch Congobeleid. Voor een beter begrip ervan bestrijkt het overzicht van het Congobeleid in deel II het laatste decennium. Niet alleen

² Bovendien veronderstellen we dat de deelstaten weinig actief zijn in de DRC. Zo zijn de bilaterale partners van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking Zuid-Afrika, Malawi en Mozambique (VAIS, 2009). Wallonië wordt in Kinshasa vertegenwoordigd door een delegatie van "Wallonie-Bruxelles International" (<http://www.wbi.be>). Dit is de publieke administratie verantwoordelijk voor het internationaal beleid gevoerd door de Franstalige gemeenschap en het Waals gewest. In 2008 werd er een samenwerkingsprogramma voor de komende twee jaar afgesloten tussen Wallonië/Brussel en de DRC (CGRI-DRI, 2008, 30 april). De drie Belgische gewesten hebben ook een economische en handelsvertegenwoordiging te Kinshasa (<http://www.beltrade-congo.be>). De vertegenwoordiging heeft als doelstelling handelsrelaties tussen Congolese en Belgische ondernemingen te bevorderen. Onderzoek zou onze veronderstelling moeten bekrachtigen of wijzigen.

³ Het handelsbeleid is een exclusief communautaire bevoegdheid van de EU. We onderzoeken niet de invloed van de EU op de handelsrelaties tussen België en de DRC, aangezien het handelsbeleid door de EU wordt bepaald. Niettemin kunnen lidstaten handelsgerelateerde acties ondernemen, zoals economische diplomatie of de Belgische Aid for Trade-strategie die onder het ontwikkelingsbeleid valt.

behandelen we zo de recentste ontwikkelingen, op die manier focussen we ook op het decennium dat bekendstaat om het hernieuwd activisme van het Belgisch Congobeleid.

We kozen onze onderzoeksvraag te kaderen in de literatuur van de europeanisering omdat we net als Manners en Whitman (2000:4) ervan overtuigd zijn dat om het buitenlands beleid van een EU-lidstaat te bestuderen, we een analyse nodig hebben die zich onderscheidt van gebruikelijke analyses over het buitenlands beleid (die vooral uit de VSA komen). Het einde van de Koude Oorlog leidde tot een divergerende kijk op het buitenlands beleid tussen Europese en Noord-Amerikaanse academici. Bovendien wordt de EU door meer en meer academici als ‘sui generis’ gezien, met als kenmerken een complexe interdependentie en een toenemende mate van integratie. Zoals in het eerste deel aan bod komt, vormt europeanisering een waardevol concept voor ons onderzoek. Het laat ons toe rekening te houden met verschillende analyseniveaus en gebruik te maken van meerdere integratietheorieën. Bovendien wensen we met het eerste deel van onze masterproef structuur te brengen in de omvangrijke, doch soms tegensprekende literatuur over europeanisering.

De impact van de EU in kaart brengen door te duiden op veranderingen in het Belgisch Congobeleid is door twee redenen niet eenvoudig. Ten eerste is het causaal verband tussen de EU en nationale veranderingen niet altijd duidelijk. Veranderingen op nationaal niveau kunnen ook een reactie zijn op globale uitdagingen, zoals de opkomst van andere mogendheden. Ten tweede worden op vlak van buitenlands beleid geen expliciete eisen geformuleerd door de EU. Dit zorgt voor vaagheid aan de vraagzijde van de EU.

In het eerste deel van deze masterproef behandelen we het analytisch raamwerk van europeanisering. In de literatuur wordt europeanisering vaak als onbruikbaar beschouwd omdat het te vaag en niet eenduidig is. We komen aan deze kritiek tegemoet door het concept een duidelijke invulling te geven. We ontleden het concept met het oog op ons onderzoek. Het uiteindelijk kader van ons onderzoek is de top down dimensie van de europeanisering van het nationaal buitenlands beleid. Dit vormt de basis voor de operationalisering van onze onderzoeksvraag. In het tweede deel geven we een beschrijving van de instrumenten en de actoren van respectievelijk het Belgisch en het Europees Congobeleid. Die informatie is cruciaal om te komen tot de europeanisering van het Belgisch Congobeleid, het derde deel van deze masterproef. Dit deel steunt op het literatuuronderzoek uit het eerste deel en de documentanalyse (voornamelijk beleidsdocumenten en websites) uit het tweede deel en werd aangevuld met informatie verkregen uit semi-gestructureerde interviews met actoren uit de drie domeinen van het Belgisch Congobeleid, met name diplomatie, ontwikkelingsbeleid en militaire samenwerking. Dankzij de semi-gestructureerde interviews komen de rechtstreeks betrokken actoren van europeanisering aan het woord. Voor de interviewschema's vormden de indicatoren uit Hoofdstuk 4 de basis. Het voordeel van het semi-gestructureerd interview is de mogelijkheid om af te wijken van

het schema en in te gaan op nieuwe elementen die de respondent aanhaalt. De masterproef wordt afgesloten met een algemeen besluit.

Status quaestionis

Dit deel vormt een overzicht van de belangrijkste bronnen van het literatuuronderzoek van europeanisering. We vernauwen onze focus doorheen de geraadpleegde werken om zo tot de kern van ons onderzoek te komen, met name de impact van het EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid.

Over de relaties tussen de lidstaten en de EU zijn er meerdere comparatieve werken verschenen. De voornaamste zijn *“The National Co-ordination of EU policy”* van Hussein Kassim, B. Guy Peters en Vincent Wright (eds.) (2000) en *“The Member States of the European Union”* van Simon Bulmer and Christian Lequesne (eds.) (2005).

“The National Co-ordination of EU policy” bevat analyses van tien lidstaten⁴, geselecteerd volgens bepaalde criteria⁵ om de representativiteit te verzekeren. De auteurs onderzoeken de coördinatie van de lidstaten als gevolg van EU-lidmaatschap. Zowel de ambities van de lidstaten als de betrokken actoren, structuren en processen worden besproken. Naast de impact van het EU-lidmaatschap op de coördinatiesystemen van de lidstaten, onderzoeken de auteurs in welke mate er convergentie van EU-beleid optreedt tussen de lidstaten. Ze komen tot de conclusie dat door dezelfde omgeving en gelijke uitdagingen er convergentie plaatsvindt, maar dat de verschillen tussen de lidstaten des te opvallender zijn. Deze zijn het gevolg van verschillen in beleidsstijlen, administraties en politieke structuren. Kassim, et al. (2000:235) nemen expliciet afstand van het concept europeanisering. Ze vinden het onbruikbaar omdat europeanisering zou duiden op een one-way, top down relatie tussen de lidstaten en de EU. Zoals we later zullen aantonen, is dit een eenzijdige interpretatie van europeanisering. Maria Green Cowles (2002:691) meent in haar review over het boek dat het een mooie bijdrage levert aan de literatuur over europeanisering, een concept dat ze omschrijft als dynamisch en niet one-way en top down. Dit boek biedt een goed overzicht van de domeinen (structuren, beleid, stijlen) die beïnvloed kunnen worden door de EU in de praktijk. Helaas maakt het geen onderscheid in beleidsdomeinen, noch of het dagelijkse (low politics) of historische beslissingen betreft (high politics). Voor ons onderzoek is het werk een goede inleiding, maar door een gebrek aan focus op het buitenlands beleid te algemeen.

Dit is ook de kritiek op de andere comparatieve studie *“The Member States of the European Union”*. Geschreven toen de EU nog met 25 was, behandelt dit boek alle lidstaten en hun relaties met de EU. Het heeft zowel oog voor de impact van de lidstaten op de werking van de EU, als voor de impact van de EU op de instituties, de belangengroepen, de politieke partijen, het nationaal beleid en de economie van de lidstaten. Nadat Simon Bulmer en Christian Lequesne (2005:1-16) in het hoofdstuk *“The European Union and its Member States: An Overview”* een overzicht geven van de voornaamste

⁴ België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk

⁵ Onder andere de grootte, de geografische ligging en het aantal jaren lidmaatschap.

integratietheorieën, komen ze tot de conclusie dat er geen noemenswaardige poging werd ondernomen om de relaties tussen lidstaten en de EU te conceptualiseren als een volwaardig onderzoeksonderwerp. Dit gebeurt wel onrechtstreeks door onderzoek naar de effecten van de EU. Het boek handelt over europeanisering en biedt een analyse per lidstaat, met België ondergebracht in een gegroepeerde analyse van de Benelux. Volgens Bulmer en Lequesne (2005:11) evolueert de literatuur over europeanisering langzamerhand van een vaag achtergrondconcept tot een term die meer systematisch gebruikt wordt. Een meerwaarde voor ons onderzoek is het analytisch raamwerk. Daarnaast is vooral het hoofdstuk *“Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States”* van de hand van Tanja A. Börzel (2005:45-62) een interessante bijdrage over de impact van de EU op de lidstaten. Volgens haar werd er weinig aandacht geschonken in de academische literatuur aan hoe lidstaten reageren op het toenemend effect van de EU op hun nationale instituties, beleid en politieke processen. Doordat België gegroepeerd wordt met Nederland en het Groothertogdom Luxemburg, is de analyse niet diepgaand genoeg. Bovendien komt het nationaal buitenlands beleid slechts summier aan bod.

Dit is anders in de werken van Ian Manners en Richard G. Whitman (eds.) (2000) *“The Foreign Policies of European Union Member States”* en Ben Tonra (2001) *“The Europeanisation of National Foreign Policy”*.

In het eerste werk gaan de auteurs op zoek naar een gedifferentieerde benadering van de huidige stroming ‘Foreign Policy Analysis’ (FPA), die ze te Noord-Amerikaans vinden en die geen rekening houdt met het ‘sui generis’ karakter van de EU. Ook dit boek bevat analyses per lidstaat. Het is een comparatief onderzoek, met als onderzoeksfoci de verandering, het proces en de acties van buitenlands beleid. Ze komen tot de conclusie dat de lidstaten hun buitenlands beleid vormgeven binnen het Europees kader, wat enerzijds voor belemmeringen kan zorgen, maar ook, en vaak in meerdere mate, voor opportuniteiten. Waar de grote lidstaten het Europees niveau hanteren om hun nationaal buitenlands beleid te bevestigen, betekent dit voor kleine lidstaten de kans om op wereldvlak een stem te hebben. Dit is ook van toepassing voor België. Bovendien biedt het Europees niveau de kans om de relaties met voormalige kolonies te normaliseren, en zelfs eventueel te ‘dumpen’ op Europees niveau (Manners & Whitman, 2000:247). Omdat sommige domeinen binnen het nationaal buitenlands beleid meer geëuropeaniseerd zijn dan andere (cf. vervaging van de scheiding tussen binnenlands en buitenlands beleid), suggereren Manners en Whitman (2000:270) om een verschil te maken tussen residueel buitenlands beleid en geëuropeaniseerd buitenlands beleid. Het hoofdstuk met de analyse van België is interessant voor ons onderzoek. Helaas komt de case DRC amper aan bod. Europeanisering wordt in dit werk niet als een analytisch raamwerk beschouwd, maar als een dynamiek die top down loopt.

Ben Tonra (2001) bestudeert in *“The Europeanisation of National Foreign Policy”* de relaties tussen het nationaal buitenlands beleid en het Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hij focust op drie kleine lidstaten: Nederland, Denemarken en Ierland. Het boek biedt een interessant overzicht van de evolutie van het Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid (van ‘European Political Cooperation’ tot ‘Common Foreign and Security Policy’). Hoewel de titel ‘europeanisation’ vermeldt, beschouwt Tonra het niet als een analytisch kader ‘an sich’. Hij bespreekt klassieke theorieën van internationale relaties (realisme, liberalisme) en het constructivisme en gebruikt voor zijn onderzoek de ‘expectation-capability gap’ en de ‘actorness-presence’ van Hill (1994, in Tonra 2001:43 ev.). Met dit onderzoek bewijst Tonra (2001:279) dat: *“the relationship between national foreign policy formulation and European Foreign and Security Policy had been, and continues to be, a reciprocal one.”* Tonra (2001:280) komt tot de conclusie dat het ‘European Foreign and Security Policy’ (EFSP) een impact heeft op het nationaal buitenlands beleid. De formulering en output van nationaal buitenlands beleid veranderden als direct gevolg van participatie aan het proces. Bovendien spelen kleine lidstaten wel degelijk een rol in het vormen van het EFSP. Het EFSP betekent voor die lidstaten een toegevoegde waarde. De belemmeringen die de kleine lidstaten ondervinden zijn slechts kleine kosten vergeleken met de voordelen die vloeien uit het EFSP.

Bovenstaande literatuur schetst de relaties tussen de lidstaten en de EU en meer specifiek op vlak van buitenlands beleid. Toch missen we een duidelijk referentiekader van europeanisering. De literatuur van europeanisering is ruim met veelzijdige interpretaties. Eén van de eerste werken over europeanisering is van de hand van Robert Ladrech (1994) *“Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”*. Meerdere auteurs hebben getracht de veelvuldige definities van europeanisering in te delen, onder andere Johan Olsen (2002) in *“The many faces of Europeanization”*, Kevin Featherstone (2003) in *“Introduction: In the Name of “Europe”*, Reuben Wong (2005) in *“The Europeanization of Foreign Policy”* en Alistair Cole en Helen Drake (2000) in *“The Europeanization of French Polity: continuity, change and adaptation”*. In welke mate die indelingen elkaar tegenspreken of overlappen, wordt besproken in hoofdstuk 1 van deze masterproef.

Een inleidend en ruim overzicht vinden we in *“The Politics of Europeanization”* van Kevin Featherstone en Claudio M. Radaelli (eds.) (2003). Hier worden onder andere de domeinen, typologieën, mechanismen en gevolgen van europeanisering beschreven. Ze onderzoeken de impact van europeanisering op instituties, beleidsdomeinen, groepen en processen in de lidstaten. Zoals Michael Keating (2004) opmerkt in een review van het werk, worden we zó overladen door theoretische modellen van europeanisering (die de verschillende auteurs elk op hun manier invullen), dat het verwarrend is om te concluderen wat europeanisering nu precies is. Desondanks is dit een goede inleiding op europeanisering, die de problematiek rond de conceptualisering blootlegt.

Het buitenlands beleid in het kader van europeanisering wordt meermaals besproken door Reuben Wong (2005, 2007). Hij schetst een interessante conceptualisering van europeanisering door het onder te verdelen in drie verschillende perspectieven, met name top down, bottom-up en socialiseringsproces. Hiermee beantwoordt hij aan de voornaamste kritiek dat europeanisering enkel een top down dynamiek is. Wong brengt de wederzijdse beïnvloeding samen in één concept.

Ten slotte komen we tot de europeanisering van het Belgisch Congobeleid. Hiervan is Skander Nasra (2008, 2011) een pionier. In zijn onderzoek naar de invloed van kleine lidstaten op het Europees buitenlands beleid (de bottom-up dimensie van europeanisering), vormen de relaties tussen België en de DRC een casestudie. Hij komt tot de conclusie dat België invloed uitoefent op het Europees beleid. Het onderzoek van Skander Nasra is heel inspirerend voor ons eigen onderzoek, daar de relaties tussen België – DRC – EU zelden aan bod komen. Maar daar waar Nasra de bottom-up dimensie bestudeert, willen wij vooral de top down dimensie onder de loep nemen.

Na dit literatuuronderzoek komen we tot volgende conclusies. Ten eerste is de literatuur over europeanisering uitgebreid en soms contradictorisch. Vele auteurs die de relaties tussen de lidstaten en de EU bestuderen, verwijzen expliciet of impliciet naar europeanisering, al dan niet als analytisch raamwerk. Ten tweede was België maar zelden onderwerp van comparatief onderzoek naar de relaties tussen de kleine lidstaten en de EU. Nog maar sinds kort werd door Skander Nasra België als casestudie van de invloed van kleine lidstaten op het EU-beleid onderzocht. Maar in tegenstelling tot het werk van Nasra ligt onze focus op de top down dimensie. Ten slotte is de focus op de relaties tussen de lidstaten en de voormalige kolonies opvallend afwezigheid. Sporadisch wordt er even naar verwezen in het domein van buitenlands beleid, maar specifiek onderzoek werd er nog niet verricht, althans niet voor België. Aan deze drie lacunes willen we tegemoet komen. Onze masterproef is vernieuwend en opent de deuren voor verder onderzoek in dit domein.

Deel I: Europeanisering

Dit deel behandelt het analytisch raamwerk van deze masterproef. Welke ‘bril’ zetten we op om naar de impact van het EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid te kijken? Dankzij dit analytisch raamwerk is het mogelijk ons onderzoek te structureren. We leiden af wat relevant is voor het beantwoorden van onze onderzoeksvraag en wat buiten het bereik ligt van deze masterproef.

Het gebruik van de term europeanisering in de academische literatuur over EU-studies en Internationale Relaties is de laatste jaren fors gestegen. Hiermee wordt een brede waaier aan veranderingen beschreven in de Europese politiek en internationale relaties (Olsen, 2002:2; Featherstone, 2003:3-5). Soms ook ten onrechte, waardoor de betekenis en dus de waarde van deze term in vraag kan worden gesteld (Kassim, 2000:235). Een ander punt van kritiek is het gebrek aan onderscheid tussen enerzijds de invloed van de EU op de lidstaten en anderzijds andere fenomenen zoals globalisering, binnenlandse evoluties, het einde van de Koude Oorlog (Cole & Drake, 2000:26; Wong, 2007:330; Featherstone, 2003:4) en evoluties in bilaterale relaties en multilaterale organisaties, zoals de NAVO (Gross, 2009). Zoals we verder zullen zien is het ook moeilijk om oorzaken en gevolgen van europeanisering van elkaar te onderscheiden (Wong, 2007:330).

Ondanks deze punten van kritiek besloten we om europeanisering als analytisch raamwerk te hanteren. Meerdere auteurs zijn overtuigd van de waarde en het nut van het concept voor academisch onderzoek. Zo stelt Wong (2005:149) dat het concept op twee vlakken van belang is. Ten eerste beschrijft europeanisering zowel veranderingen op nationaal als op Europees niveau. Die veranderingen kunnen zich manifesteren als parallelle of verweven processen. Het concept vat beter dan de klassieke integratietheorieën de belangrijke veranderingen op het nationaal niveau, rekening houdend met convergentie en diversificatie op andere niveaus. Ten tweede focust het concept sterk op de relaties tussen instituties en identiteiten. Het toont aan hoe zowel institutionele veranderingen en ontwikkelingen identiteiten en belangen wijzigen, als hoe de veranderende identiteiten druk uitoefenen op nieuwe institutionele vormen en gedragspatronen. Ook Gross (2009:168) is overtuigd van het nut van het concept europeanisering om de aandacht te vestigen op de invloed van de EU op het nationaal buitenlands beleid. Featherstone en Radaelli (2003:331) menen dat europeanisering relevant is daar het verschillende analyseniveaus en soorten actoren verbindt en asymmetrieën doorheen institutionele settings en beleidsprocessen blootlegt. Door de aandacht voor verschillende analyseniveaus en actoren past europeanisering in de multi-level governance literatuur (Smith, 2004).

Om de grijze zone rond europeanisering weg te werken, is het noodzakelijk om het concept te verduidelijken. Dit doen we in het eerste hoofdstuk door de typologieën te bespreken. Dit geeft ons al een duidelijker beeld wat europeanisering is en wat het niet is. In het volgend hoofdstuk vernauwen we onze focus tot europeanisering van het nationaal buitenlands beleid. Hiermee worden bepaalde

invullingen van europeanisering uitgesloten, wat leidt tot een nauwere, maar vooral duidelijkere onderzoeksfocus. Rekening houdend met onze onderzoeksvragen, gaan we in het derde hoofdstuk een stap verder en beperken we ons tot de top down benadering van europeanisering van het nationaal buitenlands beleid. Dit leidt tot een gestructureerd onderzoeksontwerp. We sluiten dit eerste, theoretisch gedeelte af met een besluit.

Hoofdstuk 1: Typologie

We starten met een globaal overzicht van de verschillende typologieën die gebruikt worden in de literatuur om het concept europeanisering te kaderen. Europeanisering wordt in al zijn aspecten behandeld, wat leidt tot een heel brede interpretatie ervan. Vervolgens kaderen we ons onderzoek binnen de verschillende typologieën. Dit verduidelijkt welke benaderingen van europeanisering bruikbaar zijn voor ons onderzoek.

1 Algemeen

In de strijd om de uitholling van het concept europeanisering tegen te gaan en het te laten evolueren tot een containerbegrip, hebben verschillende auteurs zich gebogen over de invulling ervan.

Een eerste, meest gebruikte indeling is de ‘**national adaptation school**’. Wong (2005:136) stelt dat de definitie van Ladrech (1994:69) één van de oudste en meest algemeen aanvaarde is.

“An incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.”

Deze definitie kwam tot stand in het kader van zijn onderzoek naar de constitutionele veranderingen in Frankrijk. Volgens hem is europeanisering dus de aanpassing van het beleid van de lidstaten als gevolg van EU-lidmaatschap. Ook Olsen (2002:4) sluit zich hierbij aan. Hij conceptualiseert europeanisering onder andere als ‘**central penetration of national and sub-national systems of governance**’. De heroriëntering van het nationaal beleid gebeurt op incrementele wijze (aanpassingen ad hoc) en top down (het Europees niveau beïnvloedt het nationaal niveau). Die dynamiek benadrukt dat europeanisering gezien wordt als een proces. Het EU-niveau vervangt de nationale staat niet, maar wordt wel een belangrijk referentiepunt. De mate van europeanisering in een lidstaat is afhankelijk van endogene factoren (zie ook faciliterende variabelen van Börzel & Risse (2003), infra) die de capaciteit tot aanpassing beïnvloeden (Wong, 2005:136-137). De ‘national adaptation school’ is ook terug te vinden in de indeling van Featherstone (2003:7). Hij maakt een onderscheid tussen maximalistische (europeanisering als gevolg van bredere factoren dan EU-lidmaatschap) en minimalistische benaderingen (europeanisering in het kader van EU-lidmaatschap), waarbij de ‘national adaptation school’ onder de laatste categorie valt.

Binnen de minimalistische benadering, maakt Featherstone (2003:7-11) een onderscheid tussen institutionele aanpassingen van lidstaten en de aanpassingen op vlak van beleid en beleidsprocessen. Voorbeelden van **institutionele aanpassingen** zijn aanpassingen van publieke administraties en andere institutionele actoren, politieke partijen, vakbonden en universiteiten. Featherstone (2003:9) stelt dat de **aanpassing van beleid en beleidsprocessen** de meest gebruikte benadering is. Deze categorie bevat onder andere de bepalingen opgelegd door Europese regelgeving aan de lidstaten.

Beide minimalistische benaderingen staan niet los van elkaar (Featherstone, 2003:7). Institutionele veranderingen hebben ook invloed op beleid en beleidsprocessen. Dit kan verklaard worden vanuit het historisch institutionalisme: nationale of Europese instituties oefenen invloed uit op belangen en voorkeuren van actoren op korte termijn en leiden op lange termijn tot andere ontwikkelingen in het beleid. Binnen deze categorie beschouwt Featherstone (2003:11) ook de invloed van de EU in haar periferie. Toekomstig EU-lidmaatschap kan tot grondige nationale heroriëntatie leiden. Wong (2005:139) catalogiseert dit echter als een aparte strekking, met name ‘**modernisation**’. Dit duidt op de politieke, economische en sociale modernisering als gevolg van toekomstig lidmaatschap van de EU. Kandidaat-lidstaten nemen het West-Europees staatsmodel over en verankeren de democratische instituties en de markteconomie. Europeanisering vindt dus plaats telkens als de EU haar grenzen verlegt door uitbreiding, getypeerd door Oslen (2002:3) als ‘**changes in external borders**’.

Waar de categorie ‘institutionele aanpassingen’ enkel top down processen in beschouwing neemt, heeft Featherstone (2003:10) binnen de categorie ‘aanpassing van beleid en beleidsprocessen’ ook aandacht voor bottom-up processen. Dit sluit aan bij de volgende benadering van Wong (2005:137). In tegenstelling tot de top down dimensie van de ‘national adaptation school’, heeft de ‘**national projection school**’ aandacht voor de bottom-up dimensie. De lidstaten reageren niet reactief, zoals in de ‘national adaptation school’, maar zijn de primaire actoren en veranderingsagenten. Europeanisering betekent de projectie van nationale preferenties, beleidsideeën en modellen in de EU of volgens Bulmer en Burch (1999 in Wong 2005:137) “*seeking to export domestic policy models, ideas and details to the EU*”. Dit heeft meerdere voordelen (Wong, 2005:137). Ten eerste vergroot de lidstaat zijn internationale invloed. Ten tweede vermindert de lidstaat het risico en de kosten verbonden aan het volgen van een controversieel of negatief beleid (bv. sancties) tegenover een niet-Europese mogendheid. Door de rol van nationale belangen en de instrumentele benadering van de EU, vertoont deze strekking overeenkomsten met de rational-choice theorie.

Een volgende strekking volgens Wong (2005:138) verwijst naar de **reconstructie van identiteiten** in het huidige Europa. Deze strekking wordt vooral gebruikt door antropologen en sociaal-constructivisten. Europeanisering betekent hier de mix van nationale en federale impulsen om een transnationaal en cultureel geïntegreerd Europa te creëren. Onderzoek rond ‘elite socialisation’ is hiervan een voorbeeld. Nationale medewerkers in de EU denken meer en meer in ‘Europese’ dan in ‘nationale’ termen (Glarbo, 1999 in Wong, 2005:138). Deze strekking leunt nauw aan bij één van de maximalistische benaderingen van Featherstone (2003:7), de **culturele diffusie**. Dit beschrijft de diffusie van culturele normen, ideeën, identiteiten en modellen op cross-nationale basis binnen Europa. Dit kan heel breed gaan, zoals veranderingen in het onderwijs, de politieke cultuur, ideologie en de herdefiniëring van burgerschap.

De maximalistische benadering van Featherstone (2003:7) telt nog een andere, laatste strekking, met name europeanisering als **historisch proces**. Hier wordt europeanisering gebruikt om de export van culturele normen en modellen te beschrijven doorheen de tijd. Vanuit dit uitgangspunt zoeken historici een verklaring voor de verschillende identiteiten en religieuze breuklijnen binnen Europa. Ook de relaties met niet-Europese actoren en instituties vallen onder deze benadering. Er is sprake van europeanisering als niet-Europese landen normen, waarden of modellen importeren vanuit Europa en als Europese oplossingen de bovenhand halen in internationale fora (Olsen, 2002:4). Olsen noemt dit ‘exporting forms of political organization’.

Ten slotte is **beleidsisomorfisme** de laatste invulling van europeanisering volgens Wong (2005:139). Dit kan gezien worden als een logisch bijproduct van ‘national adaptation school’ en ‘socialisation’. Centraal binnen deze strekking is de mate van convergentie in substantiële beleidsdomeinen. Dit gebeurt zowel direct als indirect (Radaelli, 1997, 2000 in Wong 2005:139). Met directe europeanisering doelt Radaelli op regelgeving op Europees niveau die nationaal wordt toegepast. De indirecte europeanisering gebeurt doordat lidstaten naar elkaar kijken om beleidsmaatregelen te nemen. Met de tijd zullen sommige beleidsmaatregelen als legitiem beschouwd worden, met als gevolg dat andere beleidsmaatregelen uitgesloten worden (Wong, 2005:139).

Cole en Drake (2000:27) noemen vier verschillende gebruiken van europeanisering. Ten eerste is er europeanisering als **onafhankelijke variabele**. De EU legt beleidlijnen op aan nationale overheden, in specifieke beleidsdomeinen. Dit komt overeen met de national adaptation school van Wong (2005:136). Vervolgens kunnen lidstaten ook kijken naar elkaar voor beleidsideeën of –modellen en zo leren van elkaar. Dit noemen Cole en Drake (2000:27) “**emulative policy transfer**”, vergelijkbaar met het beleidsisomorfisme van Wong (2005:139). Met “**smokescreen for domestic political strategies**” doelen de auteurs op de EU die gebruikt wordt om in haar naam onpopulaire maatregelen te nemen. “**Imaginary constraint**” gaat een stap verder en betekent dat de EU voor mentaliteitsverandering zorgt, waardoor maatregelen die voordien als onpopulair beschouwd werden, acceptabel worden. Deze laatste twee wijzen op de manipulatie van europeanisering in het politiek discours (Wong, 2007:135).

Onderstaande tabel is een samenvatting van de verschillende typologieën en hun reikwijdte. In de kolommen staan de typologieën van europeanisering die we hierboven besproken hebben volgens auteur en in de rijen kunnen we afleiden welke benaderingen (deels) overlappen. De benaderingen verwijzen naar verschillende, maar gerelateerde fenomenen. We beweren niet dat de tabel een volledig overzicht is van de benaderingen van europeanisering. Zo zijn we ons ervan bewust dat enkele relevante benaderingen niet opgenomen werden in dit deel, zoals europeanisering als de ontwikkeling van instituties op het Europees niveau (Olsen, 2002:4). Dit is omdat europeanisering hier vooral

benaderd wordt vanuit het standpunt van de lidstaten, waardoor veranderingen op het Europees niveau van minder belang zijn.

Wong (2005, 2007)	Olsen (2002)	Featherstone (2003)		Cole & Drake (2000)
National adaptation school	Central penetration of national and sub-national systems of governance	Minimalist sense	Institutional adaptation	Imaginary constraint
Modernisation	Changes in external borders'		Adaptation of Policies and Policy Processes	Smokescreen Independent variable
National projection school				
Identity reconstruction	Exporting forms of political organization	Maximalist sense	Cultural Diffusion	
			Historic Phenomenon	
Policy Isophormism				Emulative Policy Transfer

Tabel 1: Typologieën europeanisering

Tot slot willen we wijzen op wat europeanisering niet is.

Europeanisering is geen integratietheorie

Europeanisering baseert zich op ideeën van integratietheorieën, maar is zelf geen integratietheorie (Bulmer & Burch, 2005; Bulmer & Lequesne, 2005; Featherstone & Radaelli, 2003:340). Het is één van de vele effecten op nationaal niveau. Variabelen op globaal, Europees, nationaal en sub-nationaal niveau interageren op zo'n complexe wijze dat het overdreven zou zijn om de nationale veranderingen enkel te verklaren door druk van de EU (Wong, 2005:137). Volgens Radaelli (2003:33) is europeanisering geen integratietheorie omdat het zich niet op hetzelfde ontologisch niveau bevindt. De integratietheorieën behoren tot het ontologisch onderzoeksniveau waar een verklaring gezocht wordt waarom staten hun soevereiniteit poolen en wat de aard is van de Europese integratie. Europeanisering daarentegen bevindt zich op het post-ontologisch niveau (Caporaso, 1996:30; Radaelli, 2003:33). Er wordt onderzocht wat er gebeurt eens de EU-instellingen opgericht zijn en wat de effecten hiervan zijn (Bulmer & Radaelli, 2005:340). Dit is in lijn met wat Bulmer en Lequesne (2005:12) stellen:

“Europeanization is concerned with the consequences of this process [European integration] for (chiefly) the member states and politics within them.”

Daardoor leidt europeanisering tot andere, specifiekere vragen zoals de rol van nationale instituties in het aanpassingsproces (Radaelli, 2003:33). Er is meer interesse in het bestuderen van het proces en de outcome dan in het categoriseren van de EU (Caporaso, 1996:30). Europeanisering helpt ons niet de Europese integratie te verklaren of te voorspellen, maar wel die te beschrijven en zo beter te begrijpen.

Europeanisering is geen synoniem van het EU-beleidsproces

Radaelli (2003:34) stelt dat indien naast de top down benadering ook de projectie van nationale preferenties in acht wordt genomen, dit van europeanisering een synoniem maakt van ‘EU policy process’. Volgens ons klopt dit niet om verschillende redenen. Ten eerste is het beleidsproces een cyclus van verschillende stappen, gaande van agendasetting, formulering, implementatie, controle tot feedback. Europeanisering omvat die verschillende stappen niet. Centraal binnen europeanisering is niet het beleidsproces, maar hoe de actoren hiermee omgaan. Ten tweede legt ‘EU policy process’ geen nadruk op veranderingen op het nationaal en Europees niveau en de wisselwerking tussen beiden, wat europeanisering wel doet. Zoals we eerder vermeldden is dat net de meerwaarde van europeanisering.

2 Europeanisering in het kader van het onderzoek

Na het beschrijven van de typologieën is het nuttig ons onderzoek hierin te kaderen.

Wong (2005, 2007)	Olsen (2002)	Featherstone (2003)		Cole & Drake (2000)
National adaptation school	Central penetration of national and sub-national systems of governance	Minimalist sense	Institutional adaptation	Imaginary constraint
Modernisation	Changes in external borders'		Adaptation of Policies and Policy Processes	Smokescreen
National projection school				Independent variable
Identity reconstruction	Exporting forms of political organization	Maximalist sense	Cultural Diffusion	
			Historic Phenomenon	
Policy Isophorism				Emulative Policy Transfer

Tabel 2: Typologieën europeanisering binnen het onderzoek

Gelet op onze onderzoeksvraag (*Wat is de impact van het EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid*) is het duidelijk dat ons onderzoek binnen de ‘national adaptation school’ valt. Dit vormt de invalshoek van ons onderzoek. Het onderwerp van ons onderzoek is het beleid, wat Featherstone

(2003) ‘aanpassingen op vlak van beleid en beleidsprocessen’ noemt. Aangezien bottom-up benaderingen en socialisation onderdelen vormen van europeanisering (zie infra), mogen we de ‘national projection school’ en de ‘identity reconstruction’ (cultural diffusion) niet uitsluiten. We zullen ook rekening houden met de ‘imaginary constraint’ of ‘smokescreen’ bij onpopulaire beslissingen.

Daar we in ons onderzoek enkel aandacht hebben voor de relatie tussen de EU en het Belgisch buitenlands beleid laten we ‘modernisation’ en de invloed van de EU op de periferie buiten beschouwing. Ook de historische verklaringen van Europese identiteiten en breuklijnen vormen geen onderdeel van ons onderzoek. Ten slotte, hoe België van de andere lidstaten leert, is in ons onderzoek van minder belang.

Hoofdstuk 2: Europeanisering van het Nationaal Buitenlands beleid

In dit deel focussen we op de europeanisering van het nationaal buitenlands beleid. Gross (2009:xiv) meent dat de Europese dimensie vooral het laatste decennium belangrijker geworden is voor lidstaten bij het formuleren van hun buitenlands beleid. Lidstaten moeten rekening houden met EU-instituties op vlak van buitenlands beleid, die bovendien versterkt werden met het Verdrag van Lissabon⁶. Die instituties bieden ook een nuttig platform om initiatieven van buitenlands beleid voor te stellen.

Om twee redenen is het verrassend dat europeanisering van het nationaal buitenlands beleid plaats vindt (Smith, 2000:614). Ten eerste werd het buitenlands beleid door de lidstaten steeds als ‘domaine réservé’ beschouwd, waarbij nationale belangen primeerden op internationale of Europese belangen. Ten tweede eist de EU zelden expliciete veranderingen in verband met het buitenlands beleid.

We starten dit hoofdstuk met een definitie van de europeanisering van het buitenlands beleid. Vervolgens bespreken we de dimensies en halen we voorbeelden aan van operationalisering van de europeanisering van het nationaal buitenlands beleid, die we als basis gebruiken voor ons eigen onderzoek.

1 Definitie

In dit deel schenken we enkel aandacht aan de definiëring van europeanisering zoals het gebruikt wordt in de studie van het nationaal buitenlands beleid.

De eerste definitie van europeanisering van nationaal buitenlands beleid die we aanhalen, komt van Tonra (in Manners & Whitman, 2000:245). Deze definitie schenkt aandacht aan zowel formele als informele structuren.

“a transformation in the way in which national foreign policies are constructed, in the ways in which professional roles are defined and pursued and in the consequent internalization of norms and expectations arising from a complex system of collective European policy making.”

Ook Gross (2009:15) merkt in haar onderzoek aanpassingen van het buitenlands beleid van (nieuwe) lidstaten onder invloed van de EU. Zo ontstaat er een ‘automatic reflex of consultation’, waarbij actoren van het nationaal buitenlands beleid de mening vragen van de partners, vooraleer een standpunt in te nemen. Dit betekent dat de eerste referentie de mening is van de Europese actoren en niet de eigen positie (Tonra, 2001:11). Op vlak van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid onderscheidt Smith (2000:619, 2004:747) de volgende verschillende aanpassingen:

⁶ Zo wordt het extern optreden van de EU onder andere versterkt door de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid, die ook vice-voorzitter is van de Europese Commissie en ondersteund wordt door de Europese Dienst voor Extern optreden (Art. 27 EU-Verdrag).

nieuwe nationale ambtenaren, uitbreiding van nationale diplomatieke diensten en een duidelijke heroriëntering van de nationale ministeries van Buitenlandse Zaken tot Europa.

Volgens Kassim (2003:83) hangen nationale veranderingen voor een groot deel af van de ambities die een lidstaat heeft. Als er ambities zijn, dan zal de lidstaat veranderingen doorvoeren om haar deelname aan het EU-besluitvormingsproces te optimaliseren. België heeft ambities in de DRC, door de historische banden en de culturele verwevenheid die daaruit volgde. Daarom zal het bereid zijn veranderingen door te voeren om het nationaal beleid op Europees niveau te coördineren.

Manners en Whitman (2000:243) gebruiken europeanisering om te focussen op de beperkingen die lidstaten ondervinden om een onafhankelijk nationaal buitenlands beleid te voeren. Ze concluderen dat:

“Member States conduct all but the most limited foreign policy objectives inside an EU context.”

Volgens andere auteurs worden lidstaten niet zo streng beperkt in het voeren van nationaal buitenlands beleid. Door het intergouvernementeel karakter van buitenlands beleid is de druk vanuit de EU niet zo sterk of direct als in andere domeinen (bijvoorbeeld handelsbeleid of milieubeleid). Zo stelt Smith (2004:741):

“the EU is clearly still a treaty-based polity and its member states reserve ultimate authority to approve all decisions, especially in foreign/security policy.”

Ook Gross (2009:xii) volgt deze stelling. Ondanks de toegenomen rol van Europese instituties in Brussel, blijft het buitenlands beleid van intergouvernementele aard. Dit betekent dat de rol van de lidstaten cruciaal blijft in de formulering en de implementatie van Europees buitenlands beleid. Lidstaten hebben de keuze om hun buitenlands beleid te voeren via de EU of via andere internationale instituties, bilateraal of multilateraal.

De definitie van Wong (2007:322) combineert de invloed van de EU op het nationaal buitenlands beleid en hoe lidstaten mee vorm geven aan het beleid op Europees niveau:

*“Under the CFSP, “Europeanization” can be understood as a **process of foreign policy convergence**. It is a **dependant variable** contingent on the ideas and directives emanating from actors (such as EU institutions and statesmen) in Brussels, as well as policy ideas and actions from member state capitals (national statesmen). Europeanization is thus identifiable as a process of change manifested as policy convergence (**both top-down and sideways**) as well as national policies amplified as EU policy (**bottom up projection**).”*

Europeanisering van nationaal buitenlands beleid is dus een proces van verandering en van transformatie. In navolging van Nasra (2005) verdelen we het proces in een verticaal (top down en bottom-up) en een horizontaal perspectief (socialiseringsproces) om de sterke verwevenheid van de top down en de bottom-up dimensie te benadrukken. Afhankelijk van de onderzoeksopzet, staat een andere dimensie (top down, bottom-up of socialiseringsproces) centraal.

2 Dimensies

We ontleden nu onze definitie door dieper in te gaan op de dimensies.

Het verticaal perspectief

Het verticaal perspectief bevat de top down en de bottom-up dimensie. Nationale regeringen worden in de eerste dimensie als ‘takers’ beschouwd, in de tweede dimensie als ‘shapers’ (Börzel, 2003:3). De eerste dimensie verklaart de aanpassingen van nationale structuren en processen als antwoord op EU-eisen. Auteurs die vertrekken vanuit de **top down** dimensie (zie Kassim, 2003; Ladrech, 1994) bekijken het proces vanuit supranationalistisch perspectief. Supranationale instituties, zoals de Europese Commissie, zijn hier belangrijke actoren (Wong, 2005:137). De EU voert beleid dat geïmplementeerd moet worden op nationaal niveau (‘downloading’). De ‘downloading’ kan volgens Knill en Lehmkuhl (2002) gebeuren op drie manieren, met name via institutionele aanpassingen, aanpassingen van de nationale opportuniteitsstructuren en ten slotte het kaderen van nationale ideeën en verwachtingen (zie infra, mechanismen). Volgens Wong (2005:141) leidt deze dimensie op lange termijn tot beleidsconvergentie tussen de lidstaten als gevolg van structurele en procedurele aanpassingen. Kassim, et al. (2000) menen echter dat de divergentie tussen de lidstaten opvallender is dan de convergentie door een verschil in beleidsstijlen, politieke structuren en administraties in de lidstaten. Volgens Gross (2009:17) vertaalt zich dat in een meer algemene verandering van beleid, preferenties en instituties, toegenomen aandacht voor de Europese agenda, streven naar gemeenschappelijke beleidsdoelen, instemmen met beleid in belang van de Europese eenheid en ontspanning van traditionele posities voor de vooruitgang van Europese projecten.

De klassieke benadering van het buitenlands beleid is de **bottom-up benadering**. Nationale regeringen blijven een sleutelpositie innemen in de besluitvorming en de implementatie van Europees beleid (Börzel, 2003:3). Nationale ideeën, voorkeuren en modellen worden van het nationaal niveau naar het Europees niveau geprojecteerd (uploading). De lidstaten willen zo de kosten om hun nationaal beleid aan te passen aan het Europees kader zo klein mogelijk houden en de baten maximaliseren. Gemeenschappelijke actie in het voeren van buitenlands beleid leidt tot lagere kosten en minder risico’s dan acties op individuele basis (Gross, 2009:18). Lidstaten kunnen ook op die manier hun internationale invloed vergroten. Dit past binnen de intergouvernementalistische visie (Wong 2007:323). Het Europees buitenlands beleid is daarom niet meer dan de kleinste gemene deler van de belangen van alle lidstaten. Dit vertoont gelijkenissen met de rational-choice benadering, waarbij de

preferenties van de lidstaten geformuleerd zijn vanuit eigenbelang en de EU als instrument dient om die belangen na te streven (Wong, 2005:137). Individuele lidstaten zijn nutmaximaliserende, zelfzuchtige en doelbewuste actoren. Die traditionele benadering noemt Wong (2007:324) de staatscentrische school. Ook het neofunctionalisme kan in de verticale benadering ondergebracht worden (Wong, 2005:151). Net als het neofunctionalisme erkent europeanisering het belang van niet-staatelijke actoren zoals socio-economische actoren, vakbonden en regio's. Europeanisering daarentegen voorspelt geen supranationaal centrum die de nationale regeringen verdringt.

Beide dimensies zijn sterk verweven in het verticaal perspectief. Het verticaal perspectief moet als een continuüm beschouwd worden met aan beide extremen een ideaaltype (top down versus bottom-up). De positie die het nationaal buitenlands beleid inneemt op dit continuüm hangt af van de onderzochte lidstaten en de issues van nationaal buitenlands beleid. Cowles, Risse en Caporaso (2001:4) erkennen dat de causale processen van veranderingen in beide richtingen gaan, "*activities at the domestic level affect the European level and vice versa*". Zoals we eerder aanhaalden brengt dit problemen met zich mee om oorzaken en gevolgen van elkaar te onderscheiden.

Het horizontaal perspectief

Het socialiseringsproces van het horizontaal perspectief wordt gelinkt aan het sociaal constructivisme (Wong, 2005:138). Het Europees niveau fungeert als een soort forum voor de lidstaten. Door consultaties, besluitvorming, informele regels, het delen van normen en waarden gaan lidstaten van elkaar leren ('crossloading'). Naast nationale ideeën en belangen ontstaan ook Europese ideeën en belangen. Dit komt door de inherente kenmerken van buitenlands beleid: regelmatige communicatie en consultatie tussen lidstaten, het ontwikkelen van vertrouwen doordat lidstaten gedeelde informatie niet kunnen gebruiken ten nadele van een andere lidstaat, besluitvorming bij consensus en thema's die gevoelig liggen voor één of meerdere lidstaten worden als 'off-limits' beschouwd⁷ (Smith, 2000:615 en 2004:745). Dit leidt dus niet altijd tot de kleinste gemene deler maar tot een compromis. Volgens Wong (2005:138) resulteert dit op lange termijn in convergentie.

In het socialiseringsproces liggen volgens Gross (2009:19) ook de ideeën rond de Europese identiteit vervat, meer bepaald de herdefiniëring en de onderhandelingen van identiteiten in EU-instituties en van nationale volkeren. Dit weerspiegelt het neofunctionalistisch idee: een graduele transfer van de nationale naar een nieuwe supranationale Europese identiteit. Toch blijft het duidelijk dat een Europese identiteit de nationale identiteit nog lang niet heeft vervangen en Europa geen evenwaardige mate van legitimiteit bezit als de lidstaten. De Europese identiteit kan bestaan naast of kan opgenomen

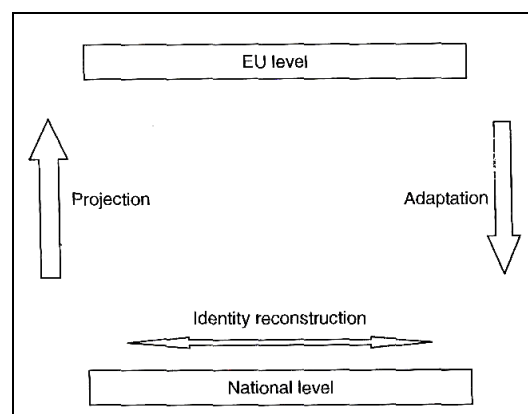
⁷ Door de toenemende ambities van de EU op vlak van buitenlands beleid wordt deze laatste kenmerk in vraag gesteld. Onderwerpen die als taboe werden beschouwd, worden meer en meer wel aangesneden (Smith, 2000:616). In zijn recenter artikel vermeldt Smith (2004) dit kenmerk niet meer. Manners & Whitman (2000:268) komen ook tot de conclusie dat de 'domaine privé' zich in transitie bevindt.

worden in de nationale identiteit. Socialisering kan resulteren in het ontstaan van normen in de beleidsmakende elite, gedeelde definities van Europese en nationale belangen, toenemende publieke steun voor Europese politieke samenwerking, gedeelde of overlappende definities van de rol van de staat en Europa in de wereld. In het socialiseringsproces liggen ook de veranderingen op lange termijn vervat.

Het socialiseringsproces, de top down en de bottom-up dimensie vormen één geheel in het concept europeanisering. Dit is de meerwaarde van europeanisering. Het erkent enerzijds dat lidstaten Europese beslissingen aanvaarden, terwijl diezelfde lidstaten actief betrokken zijn in het tot stand komen van die beslissingen (Gross, 2009:18; Wong, 2007:323). Zoals Coppieters et al. (2004:20) stellen:

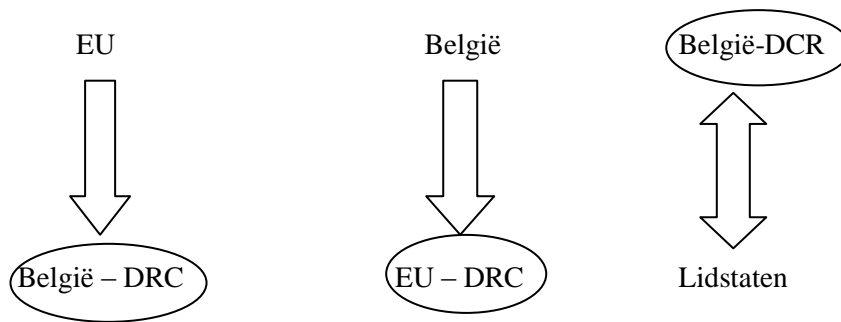
“In de context van de EU zijn de lidstaten die door het proces van Europese integratie beïnvloed worden tegelijk de actoren die dit proces initiëren en vorm geven. Er is dus een wisselwerking tussen structuur en agency. Agency wordt getransformeerd als gevolg van deelname aan de structuren van de EU. Getransformeerde agency kan vervolgens leiden naar een verdere transformatie van structuren, wat tot een cyclische wisselwerking tussen de twee leidt.”

Onderstaande figuur is een schematische voorstelling van de dimensies van europeanisering.



Figuur 1: Dimensies van europeanisering (Gross, 2009:16)

Zoals we eerder aanhaalden, wordt één van de drie dimensies (top down, bottom-up en socialiseringsproces) als uitgangspunt gekozen in dit onderzoek. De vertaling van de dimensies naar het onderwerp van ons onderzoek wordt als volgt geïllustreerd:



Figuur 2: Dimensies van europeanisering van het Belgisch Congobeleid

Ten eerste is er de invloed van de EU op de relatie tussen België en DRC, dit is de top down dimensie. Vervolgens is er de invloed van België op het Europees Congobeleid, wat we onder de noemer bottom-up benadering brengen. De laatste dimensie is het socialiseringsproces, namelijk de wederzijdse invloed binnen de EU tussen het Belgisch Congobeleid en de lidstaten. Gelet op onze onderzoeksvraag (*Welke impact heeft EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid?*) benaderen we europeanisering duidelijk vanuit de top down dimensie (eerste pijl in figuur 2).. We houden er wel rekening mee dat europeanisering een cyclisch proces is en dat de dimensies dus niet los van elkaar bestaan. Zo (re)organiseert België zich om op het Europees niveau invloed te kunnen uitoefenen of te versterken, wat ons leidt naar de bottom-up dimensie. In het volgend hoofdstuk focussen we op de top down dimensie, de centrale benadering van het nationaal buitenlands beleid in ons onderzoek. De verwevenheid met het socialiseringsproces is ook hier merkbaar.

Hoofdstuk 3: Top down benadering

Rekening houdend met onze onderzoeksvragen beperken we ons in dit hoofdstuk tot de top down benadering van europeanisering. Zoals we in de definitie van europeanisering stelden, is europeanisering een veranderingsproces. Volgens Börzel en Risse (2003:58) zijn er twee voorwaarden om van europeanisering te kunnen spreken. Ten eerste moet er een kloof zijn tussen het Europees en het nationaal niveau ('misfit'). Die kloof is de aanleiding tot europeanisering, maar is niet voldoende om tot veranderingen op het nationaal niveau te leiden (Knill & Lehmkuhl, 2002:259). Hiervoor zijn faciliterende factoren nodig (Börzel & Risse, 2003:58). Dit kunnen actoren of instituties zijn die de druk om te veranderen daadwerkelijk omzetten in verandering.

Voor we overgaan tot die faciliterende factoren bespreken we de domeinen waar de veranderingen kunnen plaatsvinden. Vervolgens lichten we de mogelijke mechanismen toe die europeanisering aanneemt, afhankelijk van de instrumenten die de EU inzet.

1 Domeinen

De domeinen waarop europeanisering effect heeft, zijn volgens Radaelli (2003:35) binnenlandse structuren op macroniveau, publiek beleid en cognitief-normatieve structuren. **Binnenlandse structuren** bevatten de politieke en legale structuren van een land. Hiertoe behoren ook de structuren van vertegenwoordiging. Vervolgens zijn de elementen van **public policy** of publiek beleid waarop europeanisering betrekking kan hebben de actoren, werkingsmiddelen en beleidsinstrumenten. Bovendien kan europeanisering ook invloed uitoefenen op de nationale beleidsstijl, bijvoorbeeld door het meer of minder conflictueus, corporatistisch of pluralistisch te maken. Studies op het beleidsniveau verhullen een grotere mate van europeanisering dan de binnenlandse structuren. Ten slotte is er de europeanisering van **cognitief-normatieve structuren**. Niet alleen kan de EU invloed uitoefenen op formele politieke structuren, maar ook op waarden, normen en discours van lidstaten. Die cognitief-normatieve structuren kunnen op hun beurt zowel elementen van politiek als beleid veranderen door de kracht van discours, perceptie, voorkeuren en belangen.

Börzel en Risse (2003:60) hanteren de driedeling 'policies', 'politics' en 'polity'. Europeanisering is de verandering van processen, beleid en instituties in die drie domeinen. Europeanisering heeft een verschillend impact op elk van die domeinen. Volgens Börzel en Risse is de vraag niet meer óf Europa een verschil maakt, maar wel hoe ze dat doet, in welk mate en in welke richting.

Tabel 3 geeft een overzicht van de domeinen van europeanisering volgens Radaelli (2003:35) enerzijds en Börzel en Risse (2003:60) anderzijds. De indelingen van beide auteurs zijn vergelijkbaar.

Het Belgisch Congobeleid valt onder het domein 'policy' of 'public policy'. In ons onderzoek bevat dit de actoren, de werkingsmiddelen en de beleidsinstrumenten van de diplomatieke relaties, het ontwikkelingsbeleid en de militaire samenwerking.

Domeinen van Europeanisering	
<i>Volgens Radaelli (2003:35)</i>	<i>Volgens Börzel & Risse (2003:60)</i>
Domestic Structures <ol style="list-style-type: none"> 1. Political structures <ol style="list-style-type: none"> a) Institutions (e.g. cabinet-assembly relations) b) Public administrations c) Intergovernmental relations d) Legal structures 2. Structures of representations and cleavages <ol style="list-style-type: none"> a) Political parties b) Pressure groups c) Societal-cleavage structures 	Polity <ol style="list-style-type: none"> a) Political institutions b) Intergovernmental relations c) Judicial structures d) Public administrations e) State traditions f) Economic institutions g) State-society relation h) Collective identities
Public Policy <ol style="list-style-type: none"> a) Actors b) Policy problems c) Style d) Instruments e) Resources 	Policies <ol style="list-style-type: none"> a) Standards b) Instruments c) Problem-solving approaches d) Policy narratives and discourses
Cognitive and normative structures <ol style="list-style-type: none"> a) Discourse b) Norms and values c) Political legitimacy d) Identities e) State traditions-understanding of governance f) Policy paradigms, frames, and narratives 	Politics Processes of <ol style="list-style-type: none"> a) Interest formation b) Interest aggregation c) Interest representation d) Public discourses

Tabel 3: Domeinen van europeanisering

2 Mechanismen

Zoals we eerder aanhaalden, ligt een ‘misfit’ aan de basis van europeanisering. Dit is de kloof tussen Europees beleid en nationaal beleid. Börzel (2005:50) stelt:

“The lower the compatibility between European and domestic processes, politics, and institutions, the higher is the adaptational pressure Europe exerts on the member states.”

Misfits leiden tot veranderingskosten op nationaal niveau (Börzel & Risse, 2003:61-63). Lidstaten zullen die kosten proberen te vermijden door hun beleid te ‘uploaden’ naar het Europees niveau. De voordelen van ‘getting things right’ kunnen substantieel zijn, terwijl ‘getting things wrong’ kan leiden tot grote economische en politieke kosten (Kassim, 2003:84). Hier begeven we ons in de bottom-up dimensie van europeanisering. Dit wijst erop hoe nauw verweven de dimensies zijn.

Bulmer en Radaelli (2005:347) argumenteren dat die misfit enkel onder bepaalde voorwaarden van toepassing is, namelijk bij het mechanisme positieve integratie (zie infra). Wij menen echter dat de misfit als een voorwaarde tot europeanisering geldig is voor alle mechanismen die verder in dit deel toegelicht zullen worden. Ten eerste maken Bulmer en Radaelli (2005) volgens ons de verkeerde

veronderstelling door te zeggen dat “ ‘*Goodness of fit*’ assumes a clear, vertical, chain-of-command, in which EU policy descends from Brussels into the member states” (Bulmer & Radaelli, 2005:347). ‘Goodness of fit’ kan ook bereikt worden door ‘uploading’ van nationaal beleid of door horizontale uitwisseling.

Een tweede verkeerde veronderstelling menen we te vinden in volgende stelling: “*To speak of ‘goodness of fit’ between EU policy and non-existent domestic policy is unconvincing.*” (Bulmer & Radaelli, 2005:347). Integendeel, het EU-beleid en het onbestaand nationaal beleid vormen dan een misfit. In welke mate de betrokken lidstaat zich zal aanpassen aan het EU-beleid, hangt af van andere factoren (zie faciliterende variabelen, infra).

De EU kan op drie manieren haar beleid ‘downloaden’. De drie mechanismen van Knill en Lehmkuhl (1999, 2002) bevatten beleid van het Europees niveau dat leidt tot aanpassingen op het nationaal niveau. De mechanismen zijn de institutionele aanpassing, de verandering van nationale opportuniteitsstructuren en het kaderen van nationale ideeën en verwachtingen.

Bij het eerste mechanisme, **europaeisering door institutionele aanpassing**, voorziet de EU de lidstaten van een duidelijk institutioneel model (Knill & Lehmkuhl, 1999:2). De lidstaten moeten dit implementeren en hebben slechts een beperkte inbreng in de manier waarop ze dit doen. Dit is de meest expliciete vorm van europeanisering. Door het voorschrijven van een model, refereren de auteurs naar beleid van positieve integratie. Volgens Bulmer en Radaelli (2005:344) vergt dit een actief, supranationaal beleid. De lidstaten moeten verzekeren dat het nieuw beleid in de praktijk wordt gebracht. Voorbeelden die Knill en Lehmkuhl (1999:2) aanhalen zijn EU-beleid op vlak van milieubescherming, gezondheid en veiligheid op het werk, consumentenbescherming en sommige aspecten van het sociaal beleid.

In tegenstelling tot het eerste mechanisme worden in het tweede mechanisme geen modellen voorgeschreven door de EU. Dit is **europaeisering door veranderingen van nationale opportuniteitsstructuren** of negatieve integratie (Knill & Lehmkuhl, 1999:2). EU-wetgeving beïnvloedt nationale regels. Dit leidt tot de herverdeling van macht en middelen tussen nationale actoren. Dit mechanisme is impliciet dan het eerste, want het schrijft geen bepaald institutioneel model voor, noch het gewenste eindresultaat van de verdeling van macht en middelen. Beleid dat typisch onder dit mechanisme valt, is het regulatorisch beleid rond de interne markt.

Het derde en ook zwakste mechanisme is **europaeisering door het kaderen van nationale ideeën en verwachtingen** (Knill & Lehmkuhl, 1999:2-3). De EU voorziet noch modellen noch veranderingen in de institutionele context, maar beïnvloedt de meningen en verwachtingen van de lidstaten, wat op zijn beurt kan leiden tot veranderingen op vlak van preferenties en strategieën en eventueel tot veranderingen op institutioneel vlak. Dit is van toepassing in de beleidsdomeinen waar de

supranationale instellingen zwak staan, de Europese wetgeving zich tot het minimum beperkt, de lidstaten een sleutelrol spelen, beslissingen unanimititeit van de lidstaten vereisen of de Unie enkel een forum is voor het uitwisselen van ideeën. Europeanisering vindt op een vrijwillige en niet-hiërarchische basis plaats. Het buitenlands beleid is hiervan een voorbeeld. Symbolisch beleid of politieke verklaringen zijn voldoende, vaak door gebrek aan eensgezindheid ofwel ‘soft law’ (gedragsregels die niet bindend zijn) (Bulmer & Radaelli, 2005:345).

Knill en Lehmkuhl (2002:257) benadrukken ook dat deze mechanismen ideaaltypes zijn. In elk beleid van de EU komt er een mix van de drie mechanismen voor. Bovendien is er een hiërarchie, met name het meest expliciete mechanisme domineert. Zo leidt het EU-beleid dat een institutioneel model voorschrijft ook tot de beïnvloeding van nationale opportuniteitsstructuren, meningen en verwachtingen, maar omgekeerd geldt dit niet.

Radaelli (2003:41) maakt een onderscheid tussen verticale en horizontale europeanisering. Verticale europeanisering is een overkoepelende term voor de eerste twee mechanismen van Knill en Lehmkuhl. Bij verticale mechanismen is er een duidelijk onderscheid tussen het EU-niveau (waar beleid gedefinieerd wordt) en het nationaal niveau (waar het beleid omgezet moet worden). Horizontale europeanisering, cf. het derde mechanisme van Knill en Lehmkuhl daarentegen beschouwt europeanisering als een proces waar er geen druk is om zich aan te passen aan Europese modellen. Er is geen Europees beleid dat neerdaalt op het nationaal niveau. Volgens Radaelli (2003:41):

“Horizontal Europeanization is a process of change triggered by (...) the diffusion of ideas and discourses about the notion of good policy and best practice.”

In recenter werk bestempelen Bulmer en Radaelli (2005:346) negatieve integratie als een horizontaal mechanisme, maar wel nog steeds als een hiërarchische vorm van aansturing. Wij sluiten ons aan bij de eerste indeling van Radaelli (2003). Ten eerste omdat een hiërarchische vorm van aansturing op een verticaal mechanisme duidt. Ten tweede is door de afwezigheid van duidelijke beleidsmodellen de invloed van de EU daardoor niet minder van belang. Lidstaten zullen nog steeds aanpassingen doorvoeren, bijvoorbeeld om in lijn te zijn met concurrentieregels.

Verwijzend naar ons onderzoek, kunnen we concluderen dat de europeanisering door het kaderen van nationale ideeën en verwachtingen (of het horizontaal mechanisme) centraal zal staan. Dit door de aard van het domein buitenlands beleid, volgens Wong (2007:333) één van de laatste domeinen waar nationale soevereiniteit de bovenhand heeft. Europeanisering van nationaal buitenlands beleid is meer een proces van socialisering dan van gedwongen, formele aanpassing. Hoewel sommige Europese beslissingen op vlak van buitenlands beleid regelend zijn, zijn ze in geen geval wettelijk bindend. De doelstellingen van Europese regels op vlak van buitenlands beleid zijn vooral een duidelijke identiteit

creëren en collectieve actie ondernemen (Tonra, 2001:18). Ondanks de zachte kant van het socialiseringsproces, resulteert dit ook in nationale aanpassingen van het buitenlands beleid.

3 Faciliterende variabelen

Börzel en Risse (2003) verklaren de verschillen in outcome in de lidstaten aan de hand van meerdere factoren. Ze gebruiken hiervoor twee invalshoeken. Afhankelijk van de invalshoek komen andere factoren aan bod. Beide invalshoeken maken deel uit van het nieuw-institutionalisme, met name rational choice institutionalisme en constructivisme.

Vanuit **rationeel perspectief**, volgens de ‘logic of consequentialism’, verleent de misfit tussen Europese en nationale processen, beleid en instituties aan maatschappelijke en/of politiek actoren nieuwe opportuniteiten en beperkingen om hun belangen te realiseren (Börzel & Risse, 2003:58). Europeanisering wordt dan beschouwd als een opkomende politieke opportuniteitsstructuur, die sommige actoren bijkomende middelen verschaft om hun invloed uit te oefenen, terwijl het de mogelijkheden van andere actoren om hun doelen te bereiken serieus beperkt. De mate waarin die veranderingen leiden tot nationale herverdeling van macht, hangt af van de capaciteiten van de actoren om de kansen te grijpen en de beperkingen te vermijden. Een interessante vraag hierbij is welke actoren door europeanisering versterkt worden. Zijn dit de nationale regeringen (cf. liberaal intergouvernementalisme)? Zijn het de maatschappelijk en subnationale actoren (cf. neofunctionalisme) omdat europeanisering de mogelijkheid biedt om het nationaal niveau over te slaan? Of wordt geen enkele specifieke groep actoren bevoorreed, maar worden enkel de interdependentie en daarmee gepaard de samenwerkingsverbanden vergroot (cf. multi-level governance)?

Twee factoren beïnvloeden die capaciteiten:

1. *Multiple veto points* in de institutionele structuur van een lidstaat kunnen actoren met diverse belangen versterken om de druk tot verandering te weerstaan (Börzel & Risse, 2003:64). Hoe meer de macht verspreid is in het politieke systeem en hoe meer actoren iets te zeggen hebben in de politieke besluitvorming, hoe moeilijker het is om een nationale consensus te bereiken of de noodzakelijke ‘winning coalition’ om veranderingen te introduceren.
2. *Formele instituties* kunnen actoren materiële en ideationele middelen verlenen die noodzakelijk zijn om nieuwe Europese opportuniteiten te benutten (Börzel & Risse, 2003:65). Maar vele nationale actoren hebben de capaciteiten niet om de bijkomende Europese middelen aan te wenden, waardoor veranderingen niet doorgevoerd worden. Zo biedt het Europees niveau de kans aan regionale regeringen om de centrale regering te omzeilen, maar vele regionale regeringen bezitten de capaciteiten (mankracht, geld en expertise) niet om

permanent aanwezig te zijn op het Europees niveau en de nieuwe opportuniteiten maximaal te benutten.

Samengevat leidt europeanisering tot nationale verandering door de empowerment van actoren als resultaat van een herverdeling van middelen op het nationaal niveau (Börzel & Risse, 2003:58).

Het **constructivisme** daarentegen benadrukt de ‘logic of appropriateness’ en processen van overtuiging (Börzel & Risse, 2003:66). Actoren worden geleid door een collectief gevoel van wat correct (sociaal geaccepteerd in een gegeven structuur) gedrag is. In plaats van hun eigen belangen te maximaliseren, streven actoren naar het vervullen van sociale verwachtingen. Nationale veranderingen worden door het constructivisme op twee manieren verklaard, met name een meer structurele verklaring en een meer agency-verklaring. De eerste focust op institutioneel isomorfisme. Instituties die regelmatig met elkaar interageren en eenzelfde omgeving delen, ontwikkelen op termijn gelijkenissen in organisatiestructuren. Er vindt een proces van homogenisering plaats. De agency-verklaring focust op socialiseringsprocessen waarbij actoren leren om nieuwe normen en regels te internaliseren om voorbeeldige leden te worden van de (internationale) gemeenschap. Actoren worden gesocialiseerd in nieuwe normen en regels van ‘appropriateness’ door processen van argumentatie, overtuiging en sociaal leren om hun belangen en identiteiten te herdefiniëren.

Opnieuw bepalen twee factoren in welke mate de misfit tussen Europees en nationaal niveau resulteert in de internalisering van nieuwe normen en de ontwikkeling van nieuwe identiteiten (Börzel & Risse, 2003:59).

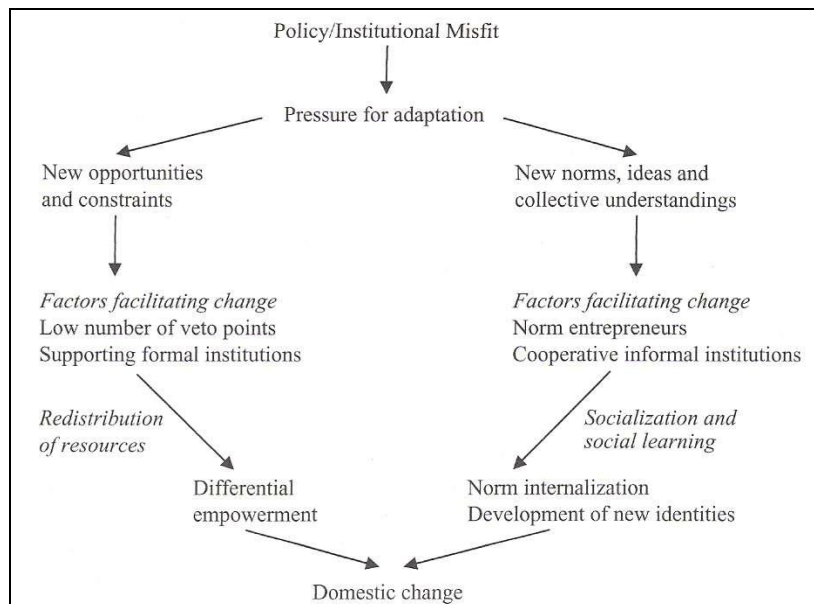
1. *Change agents* of norm entrepreneurs mobiliseren op nationaal niveau en overtuigen anderen om hun belangen en identiteiten te herdefiniëren. Ze doen dit door actoren te overtuigen met argumenten en hen zo te betrekken in een proces van sociaal leren. Volgens Börzel en Risse (2003:67) zijn er twee types van veranderingsagenten. Ten eerste zijn er de ‘epistemic communities’. Dit zijn netwerken van actoren die kennis bezitten en een normatieve agenda hebben (Haas, 1992). Ze legitimeren nieuwe normen en ideeën aan de hand van wetenschappelijke kennis over oorzaak-en-gevolg relaties. Een tweede type zijn de ‘advocacy networks’ (Keck & Sikkink, 1998). Ze beroepen zich op gemeenschappelijke normen en identiteiten om andere actoren te overtuigen hun doelen en preferenties te herzien.
2. De *politieke cultuur en andere informele instituties* die leiden tot consensus en kostendeling kunnen ook aanzetten tot nationale veranderingen (Börzel & Risse, 2003:68). Informele instituties leiden tot gemeenschappelijke ideeën over wat gepast gedrag is. Dit bepaalt in sterke mate de manier waarop nationale actoren reageren op europeanisering. Zo kan besluitvorming die consensusgeïntendeerd of gebaseerd is op samenwerking helpen om de multiple veto points te omzeilen door het gebruik ervan ongepast te maken. Ten tweede laat

een consensusgeoriënteerde besluitvorming kostendeling toe, wat de aanpassing vergemakkelijkt. Zo compenseren de winnaars van nationale veranderingen de verliezers.

In de constructivistische benadering leidt europeanisering tot nationale verandering door socialisering en een gemeenschappelijk leerproces, met norminternalisering en de ontwikkeling van nieuwe identiteiten als resultaat (Börzel & Risse, 2003:59).

Börzel en Risse (2003:59) voegen toe dat beide benaderingen complementair zijn en elkaar niet uitsluiten. Vaak werken faciliterende variabelen tegelijkertijd en leiden zo tot een versterking van elkaars effecten, maar soms kunnen de faciliterende variabelen in tegenovergestelde richting werken of karakteriseren ze verschillende fasen in het proces van nationale veranderingen. Verder onderzoek moet bepalen hoe beide stromingen zich tot elkaar verhouden (Börzel & Risse, 2003:74).

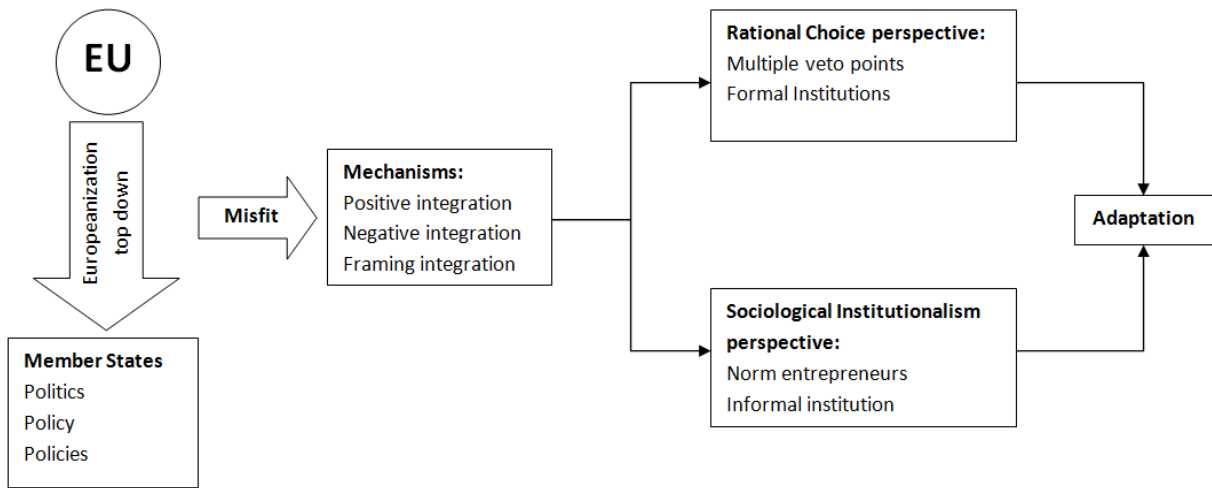
Hierna volgt een overzicht van de twee benaderingen van nationale veranderingen.



Figuur 3: Benaderingen van nationale veranderingen volgens Börzel & Risse (2003:69)

Deze faciliterende factoren zijn moeilijk te onderzoeken in het Belgisch Congobeleid omdat de wensen van de EU in dit domein niet eenduidig vast te stellen zijn. Er is hier geen sprake van een formeel, gedwongen aanpassing. Het mechanisme van ‘framing integration’ steunt op het bereiken van consensus en op het proces van socialisering. Als gevolg hiervan zullen veranderingen plaatsvinden zonder duidelijk te kunnen vaststellen wie de voorstanders en de tegenstanders of wie de winnaars of verliezers waren.

We sluiten dit deel af met een samenvattend schema van de verschillende onderdelen van het proces europeanisering.



Figuur 4: Samenvattend schema top down dimensie van europeanisering

Hoofdstuk 4: Operationalisering

In dit hoofdstuk baseren we ons op onderzoeksoorzetten van Wong (2005) en Manners en Whitman (2000) om te komen tot een kader voor ons eigen onderzoek.

Wong (2005:142) geeft mogelijke indicatoren bij elke dimensie (tabel 4). Het is vooral de eerste dimensie, met name top down, die ons aanbelangt.

Aspects of Europeanization	National Foreign Policy Indicators
Adaptation and Policy Convergence	<ul style="list-style-type: none">a) Increasing salience of European political agendab) Adherence to common objectivesc) Common Policy outputs taking priority over national domains reserves
National projection	<ul style="list-style-type: none">a) State attempts to increase national influence in the worldb) State attempts to influence foreign policies of other member statesc) State uses the EU as a cover/umbrella
Socialization	<ul style="list-style-type: none">a) Emergence of norms among policy-making elitesb) Shared definitions of European and national interests

Tabel 4: Dimensies van europeanisering nationaal buitenlands beleid en indicatoren (Wong, 2005:142)

Het analytisch raamwerk dat Manners en Whitman (2000:7 ev.) ontwikkelden voor hun comparatief onderzoek van het buitenlands beleid van EU-lidstaten, biedt interessante perspectieven die passen in ons onderzoek. Hoewel ons onderzoek geen comparatieve invalshoek heeft, biedt het raamwerk van Manners en Whitman de mogelijkheid de impact van het EU-lidmaatschap duidelijk in kaart te brengen door verschillende beleidsvariabelen in beschouwing te nemen. Het raamwerk bestaat uit zes vragen verdeeld over drie krachten, met name verandering, proces en actie van buitenlands beleid. We stellen dit raamwerk voor in tabel 5. Hier ligt onze focus vooral op de eerste van de drie krachten, namelijk verandering van buitenlands beleid.

Analytisch raamwerk voor het nationaal buitenlands beleid	
Verandering van buitenlands beleid	
Adaptatie door lidmaatschap	<ul style="list-style-type: none"> • In welke mate passen de lidstaten hun buitenlands beleid aan door lidmaatschap van de EU, zowel ten aanzien van de EU zelf als ten aanzien van de andere lidstaten? • In welke mate veranderen de lidstaten hun buitenlands beleid ten aanzien van derde landen?
Socialisering van actoren van buitenlands beleid	<ul style="list-style-type: none"> • In welke mate leiden informatiedeling en gemeenschappelijke praktijken tot socialisering en bijgevolg tot de transformatie van gemeenschappelijke percepties bij de beleidsmakers?
Proces van buitenlands beleid	
Binnenlandse factoren in het beleidsproces	<ul style="list-style-type: none"> • Welke impact hebben binnenlandse politieke krachten op het buitenlands beleid? • Wat is de impact van niet-statelijke actoren op het nationaal niveau?
Bureaucratie in het beleidsproces	<ul style="list-style-type: none"> • Welke impact heeft het besluitvormingsproces op de outcomes? • Wat is de relaties tussen het ambtelijk en politiek niveau (competitie, concurrentie, coöperatie)?
Actie van buitenlands beleid	
Met de EU: constructie of opportuniteit	<ul style="list-style-type: none"> • Vormt deelname aan het Europees buitenlands beleid een belemmering of een opportuniteit voor het nationaal buitenlands beleid?
Zonder de EU: speciale relaties en speciale belangen	<ul style="list-style-type: none"> • Worden sommige speciale relaties die lidstaten onderhouden binnen de EU en buiten de EU, buiten het Europees buitenlands beleid geweerd? Wat is de impact hiervan op het nationaal buitenlands beleid? • Worden er bepaalde issues buiten het Europees buitenlands beleid geweerd door nationale gevoeligheden? Wat is de impact hiervan op het nationaal buitenlands beleid?

Tabel 5: Analytisch raamwerk (gebaseerd op Manners & Whitman, 2000:7)

Gelet op onze onderzoeksvraag (*Wat is de impact van het EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid?*) is vooral de operationalisering van de top down dimensie van belang. In ons onderzoek zullen we nagaan:

- of er een toenemend belang is van de Europese agenda in het Belgisch Congobeleid en hoe er met die Europese agenda wordt omgegaan;
- of er veranderingen op het nationaal niveau doorgevoerd werden als gevolg van het EU-lidmaatschap;
- of er gemeenschappelijke doelstellingen worden nagestreefd in het Congobeleid en op welke manier dit gebeurt;
- of informatiedeling en gemeenschappelijke praktijken leiden tot socialisering en bijgevolg tot de transformatie van gemeenschappelijke percepties bij de beleidsmakers;
- of de deelname aan het Europees buitenlands beleid een belemmering of een opportuniteit vormt voor het Belgisch buitenlands beleid.

Hoofdstuk 5: Besluit

Dankzij voorgaande literatuurstudie hebben we een duidelijk beeld van wat europeanisering inhoudt. We begonnen met enkele punten van kritiek. Zo is de ‘overstatement’ van de EU als enige oorzaak van veranderingen op nationaal niveau een kritiek die vaak voorkomt in andere domeinen van EU-studies. We moeten er ons van bewust zijn en bijgevolg openstaan voor andere invloeden dan de Europese integratie, zoals globalisering, binnenlandse evoluties en evoluties in andere internationale organisaties. Een sluitend voorstel om de effecten van de Europese integratie af te zonderen van andere mogelijke effecten hebben we niet. Het is een sociaal-wetenschappelijk onderzoek, waarbij het niet mogelijk is om laboratoriumgewijs ons studieobject (België) af te zonderen.

Een ander punt van kritiek op europeanisering is de moeilijkheid om oorzaken en gevolgen van elkaar te onderscheiden. Deze kritiek leunt echter nauw aan bij de meerwaarde van europeanisering. Als we europeanisering beschouwen als een cyclisch proces, waarbij de lidstaten zowel ‘takers’ als ‘shapers’ zijn, dan is het nadelig gevolg dat het moeilijk wordt om oorzaken en gevolgen van elkaar te onderscheiden. Dit belet ons niet om het proces te bestuderen en de resultaten in kaart te brengen. De kritiek dat het concept europeanisering een containerbegrip zou zijn, hebben we getracht te pareren door een gestructureerd kader te scheppen van europeanisering.

Ten eerste gaven we een overzicht van benaderingen van europeanisering. Dit bood ons de mogelijkheid om ons onderzoek te kaderen binnen één van deze benaderingen. Vervolgens hebben we onderzocht wat europeanisering betekent voor het nationaal buitenlands beleid. We deden dit in hoofdstuk 2, met een definiëring van europeanisering van het nationaal buitenlands beleid en een toelichting op de dimensies. Daar we niet de eerste zijn om onderzoek te voeren over het nationaal buitenlands beleid met europeanisering als analytisch kader, hebben we gebruik gemaakt van reeds bestaande definities. Net als vele andere onderzoekers in het veld gebruiken wij de driedelige dimensie van Wong (2005). We deelden de dimensies in twee perspectieven, verticaal en horizontaal, om op die manier de verwevenheid van de top down en de bottom-up dimensie beter tot zijn recht te laten komen. Uit dit hoofdstuk leidden we af dat er wel degelijk europeanisering plaatsvindt van het nationaal buitenlands beleid.

Dankzij de operationalisering van de indicatoren, gebaseerd op Manners en Whitman (2000) en Wong (2005) in hoofdstuk 4 hebben we onze initiële onderzoeksvraag verder kunnen uitwerken.

- *Is er een toenemend belang van de Europese agenda in het Belgisch Congobeleid en hoe wordt er met die Europese agenda omgegaan;*
- *Werden er veranderingen op het nationaal niveau doorgevoerd als gevolg van het EU-lidmaatschap;*

- *Worden er gemeenschappelijke doelstellingen nagestreefd in het Congobeleid en op welke manier gebeurt dit;*
- *Leiden informatiedeling en gemeenschappelijke praktijken tot socialisering en bijgevolg tot de transformatie van gemeenschappelijke percepties bij de beleidsmakers;*
- *Vormt de deelname aan het Europees buitenlands beleid een belemmering of een opportuniteit voor het Belgisch buitenlands beleid?*

Deze deelvragen wijzen op de top down europeanisering van het Belgisch Congobeleid. Dankzij de mechanismen uit hoofdstuk 3 weten we ook hoe europeanisering gebeurt. Als het Belgisch Congobeleid geëuropeaniseerd is, dan bieden de faciliterende variabelen de mogelijkheid om te onderzoeken hoe dit mogelijk was.

Uit het analytisch kader dat europeanisering biedt, concluderen we dat de EU invloed uitoefent op het beleid van haar lidstaten. De invloed manifesteert zich niet in een directe aansturing aan de hand van wetgeving, maar gebeurt indirect door socialisering en het kaderen van nationale ideeën en verwachtingen.

In het volgend deel geven we een overzicht van het Belgisch en daarna het Europees Congobeleid. Hiervoor baseren we ons op de ‘public policy’ van Radaelli (2003) en ‘policy’ van Börzel en Risse (2003). De actoren en instrumenten maken deel uit van dit domein van europeanisering en die komen zowel in het Belgisch als het Europees Congobeleid telkens aan bod.

Deel II: Congobeleid

Vooraleer we de europeanisering van het Belgisch Congobeleid in kaart brengen is het belangrijk om kennis te hebben van het Belgisch en het Europees Congobeleid. Zoals in de inleiding reeds werd vermeld, focussen we op het laatste decennium. Om bepaalde gebeurtenissen beter te begrijpen is het evenwel nuttig om verder terug te gaan in de tijd.

We geven eerst een algemene situatieschets van de DRC. In hoofdstuk 7 gaan we over op de specifieke relaties met België. Daarna volgt een hoofdstuk met een overzicht van de relaties tussen de EU en de DRC. We bespreken telkens de instrumenten en geven een overzicht van de voornaamste actoren in het beleid.

Hoofdstuk 6: Situatie in de DRC

De laatste vijftien jaar werd de DRC gekenmerkt door aanhoudende politieke instabiliteit met als hoogtepunten de oorlog van 1996-1997 en die van 1998-2003. De oorlogen waren in grote mate het gevolg van corruptie en instabiliteit gedurende drie decennia. Het regime van president Joseph-Desiré Mobutu (aan de macht sinds 1965) wordt ook omschreven als “kleptocracy” (Hoebeke, 2010:1). Tijdens de eerste oorlog werd president Mobutu verdreven en kwam Laurent-Desiré Kabila aan de macht. De tweede oorlog was een verzet tegen president Kabila. Die oorlog wordt ook de “Eerste Afrikaanse Oorlog” genoemd, door de betrokkenheid van minstens zes Afrikaanse landen en meer dan een dozijn rebelligroepen (Hoebeke, et al., 2008:2). De oorsprong van deze conflicten waren van lokale, nationale en regionale aard. Er heerste een strijd om de grondstoffen in de oostelijke provincies van de DRC (die vandaag de dag nog steeds gaande is) en er dreigde een ineenstorting van de staat.

In 2000 evolueerde de oorlog in een militaire en politieke impasse daar geen enkele partij de nodige capaciteiten of politieke macht bezat om te overheersen (Hoebeke, et al., 2008:2-3). Het keerpunt kwam in januari 2001 toen Laurent-Désiré Kabila vermoord werd. Hij werd opgevolgd door zijn zoon, Joseph Kabila. In 2002 kwam er een doorbraak in het Congolees vredesproces. Met de hulp van de internationale gemeenschap werd in 2002 een overeenkomst gesloten, het *Pretoria All Inclusive Political Agreement*. Hiermee begon het Congolees vredesproces. Op basis van het Pretoria Agreement werd de weg geopend naar de transitieperiode, die startte op 30 juni 2003. In die periode moesten het nationaal territorium ééngemaakt worden, een nationaal leger en basisveiligheid opgericht worden en tenslotte nationale, democratische verkiezingen voorbereid worden.

Aan de macht waren de president en vier vice-presidenten die verschillende politieke stromingen of legers vertegenwoordigden (de zogenaamde 1+4) zoals overeengekomen tijdens de inter-Congolese dialoog⁸ in Sun City (Hoebeke, 2006:1). Het vredesproces kende verschillende crisissituaties, vooral in het oosten van Congo en twee pogingen tot machtsgreep in Kinshasa. Het vredesproces eindigde met de verkiezingen in 2006, waarbij Joseph Kabila tot president werd verkozen. De succesvolle en relatief vreedzame verkiezingen brachten hoop op een stabiel regime.

Maar reeds in maart 2007 vonden gewapende conflicten plaats in Kinshasa tussen regeringstroepen en aanhangers van Bemba, de tegenstander van Kabila tijdens de presidentsverkiezingen. Dankzij de hulp van Angolese troepen kon de regering de aanhangers van Bemba bestrijden. In 2008 hervatten de gewapende conflicten tussen de rebellen van Congolese Tutsi-generaal Nkunda en eenheden van het Congolese leger in Noord-Kivu. Dit illustreert de fragiliteit van het vredesproces, in het bijzonder de zwakheid van het Congolese leger en de afwezigheid van staatsautoriteit. Rwanda en de DRC besloten om een overeenkomst te sluiten en gezamenlijk de *Forces Démocratiques de Liberation du Rwanda*

⁸ In de inter-Congolese dialoog waren de regering, gewapende groeperingen, ongewapende oppositie en de civiele maatschappij vertegenwoordigd.

(FDLR) te bestrijden in de Kivu-provincies. Nkunda werd in 2009 gearresteerd door het Rwandese leger, dat hem tot dan toe steunde.

De aanhoudende gewapende conflicten in het oosten van de DRC tonen het belang aan van een hervorming van de veiligheidssector, een prioriteit van de internationale gemeenschap. De hervorming van de veiligheidssector (*Security sector reform*, SSR) is een sleutelproces naar stabiliteit in de DRC. Helaas stelden Hoebeke, et al. (2008:1) weinig vooruitgang vast op dat vlak. Desondanks wenst de Congolese regering de verantwoordelijkheid van de SSR op zich te nemen en oefent ze druk uit voor een spoedig vertrek van de VN-troepen. Hiermee hoopt ze haar legitimiteit te herstellen.

Eind 2011 zijn er nieuwe verkiezingen gepland. De organisatie van de verkiezingen betekent een uitdaging voor de DRC op vlak van financiële en logistieke middelen.

Kort samengevat toont deze situatieschets aan dat de DRC een zware geschiedenis meestorst en dat internationale hulp noodzakelijk is om de vele uitdagingen in de heropbouw van de staat te ondersteunen. De uitdagingen op vlak van organisatie en vreedzaam verloop van de verkiezingen in 2006 zullen ook tijdens de volgende verkiezingen aanwezig zijn. De internationale hulp bleek in 2006 een onmisbare succesfactor voor de verkiezingen. Door de geringe vorderingen in de heropbouw van de staat en in de hervorming van de veiligheidssector is de internationale gemeenschap onmisbaar.

Hoofdstuk 7: Belgisch Congobeleid

In dit hoofdstuk starten we met een situatieschets van het Belgisch Congobeleid. Vervolgens geven we de voornaamste instrumenten. Deze situeren zich in de diplomatie, het ontwikkelingsbeleid en de militaire samenwerking. We eindigen dit hoofdstuk met een overzicht van de actoren.

Ondanks de Congolese onafhankelijkheid in 1960 bleef België nadrukkelijk aanwezig in de voormalige kolonie. De relaties zijn sinds de onafhankelijkheid een opeenvolging van crisissen en momenten van *détente*. In het begin van deze eeuw evolueerde België van een afstandelijke observator naar een actieve partner (Kets, 2007:533).

De aanleidingen voor de afstandelijke rol die België speelde in de jaren 90 zijn volgens Kets (2007:533) de gebrekkige medewerking van president Joseph-Désiré Mobutu en de anti-imperialistische retoriek van president Laurent-Désiré Kabila. Na de gewelddadige onderdrukking van het studentenprotest op de campus van Lubumbashi op 11 mei 1990 eiste de Belgische regering een internationaal onderzoek naar de omstandigheden, de omvang en vooral de verantwoordelijken. In afwachting hiervan bevroor de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Mark Eyskens (CVP) de leningen. Dit was de eerste keer dat België een politiek van conditionaliteit toepaste in zijn ontwikkelingsbeleid. President Mobutu weigerde elk internationaal onderzoek naar de slachtpartij in Lubumbashi en beëindigde de ontwikkelingssamenwerking met België (Coolsaet, 2001:510).

Het scherper Belgisch beleid had economische en geopolitieke oorzaken (Coolsaet, 2001:511). Ten eerste waren de commerciële en economische relaties tussen Zaïre (zoals Mobutu het land had herdoopt) en België de laatste decennia sterk afgenomen. Dit verminderde de Belgische economische belangen in Zaïre. De tweede oorzaak was het einde van de Koude Oorlog. Hierdoor verloor de dictatoriale president Mobutu zijn rol als pion van het Westen in de wereldomvattende strijd om invloed met de Sovjet-Unie (Kets, 2007:533).

In 1997 werd met de hulp van enkele buurlanden de oude en zieke dictator verdreven. Laurent-Désiré Kabila werd de nieuwe president van wat voortaan de Democratische Republiek Congo zal heten. Maar zijn anti-imperialistische retoriek sloot samenwerking met de oude kolonisator grotendeels uit (Kets, 2007:533).

Nadat president Laurent-Désiré Kabila door één van zijn lijfwachten werd vermoord in 2001, trad zijn zoon Joseph op als nieuwe president. Volgens Kets (2007:533):

“De jonge Kabila bleek veel meer dan zijn vader open te staan voor de oplossingen die de internationale gemeenschap aanreikte om de zich voortslepende burgeroorlog door middel van onderhandelingen, een overgangsregering en verkiezingen te beslechten.”

De relatie tussen België en de DRC werd ook bespoedigd door het beëindigen van de Congolese burgeroorlogen (1996-2003). Er werd een transitieregering aangesteld die met de verkiezingen van 2006 haar eindpunt kende. Ook de Belgische regeringscoalitie in 1999 vergemakkelijkte de vernieuwde samenwerking. Aan de macht was een paars-groene coalitie met de Waal Louis Michel (PRL⁹, die in 2002 opging in de partij MR¹⁰) op post van minister van Buitenlandse Zaken. Hij was een voorstander van een actieve Belgische aanwezigheid in Centraal-Afrika (Coolsaet, 2001:520). In de periode 2002-2006 kan België terugblikken op een succesvol Afrikabeleid (Coolsaet & Nasra, 2009:9). De focus lag op een sterke ethische pijler aangevuld met een regionale aanpak en een nadruk op goed bestuur.

Nadien kende het Belgisch Congobeleid een zware crisis, met als eerste dieptepunt de sluiting van de Belgische consulaten in Lubumbashi en Bukavu in april 2008¹¹ en de afwezigheid van eensgezindheid over de te volgen weg in Brussel (Coolsaet & Nasra, 2009:9). Volgens Coolsaet en Nasra (2009:9) lagen drie factoren aan de basis van de crisis. Ten eerste maakte de terugval na de succesrijke periode 2002-2006 deel uit van een conjuncturele beweging. Het verminderd activisme en effectiviteit van het sterk engagement van België in de DRC was dus onvermijdelijk. Ten tweede zorgt de aanwezigheid van andere actoren in de regio, zoals China, voor een tanende impact van het Belgisch beleid de afgelopen jaren. De aanwezigheid van meerdere actoren in de DRC biedt de mogelijkheid aan Kinshasa om landen tegen elkaar uit te spelen (Hoebeke, 2006:3). Ten slotte speelde ook de persoonlijke relatie tussen de voormalige minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht (Open VLD) en president Kabila een rol (Coolsaet & Nasra, 2009:9). Door de verzuurde relatie die beiden onderhielden, ontstond een parallelle diplomatie met de minister van Ontwikkelingssamenwerking Charles Michel (MR). Dit kon niet anders dan de doelgerichtheid en effectiviteit van het Congobeleid ondergraven. De directe aanpak van Karel De Gucht kon wel op veel bijval rekenen van de Congolezen zelf.

Na deze woelige periode wensten eerste minister Herman Van Rompuy (CD&V) en zijn Congolese ambtsgeenoot, Adolphe Muzito (PALU¹²), de normalisering van hun betrekkingen. Ze besloten de betrekkingen tussen België en de DRC vast te leggen in een gezamenlijke verklaring (“Déclaration Commune”, 2009). De verklaring van januari 2009 bepaalt dat *“de twee landen een permanente, vranke, open en constructieve dialoog wensen met alle respect voor de democratische en legitieme instellingen van de twee staten. De verklaring voorziet verder dat de betrekkingen gebaseerd moeten*

⁹ Parti réformateur libéral.

¹⁰ Mouvement Réformateur.

¹¹ Het consulaat van Lubumbashi werd in september 2009 heropend. In Bukavu is het consulaat nog steeds dicht.

¹² Parti Lumumbiste Unifié.

zijn op de principes van soevereine gelijkheid en wederkerigheid tussen de twee landen.” (Vanackere, 2010a:2).

Sindsdien zijn de relaties genormaliseerd. Volgens Hugues Chantry (interview, 2011, 18 april) is een bewijs hiervan de aanwezigheid van de Belgische koning op de viering van de 50 jaar Congolese onafhankelijkheid in Kinshasa. Maar de hele discussies zowel in het parlement als in de publieke opinie die hieraan vooraf gingen, wijzen er toch op dat de relatie met de DRC gevoelig blijft. Een andere aanwijzing is de commotie over het recent bezoek van prins Laurent aan de DRC (De Morgen, 2011, 1 april). De relaties DRC-België zijn genormaliseerd in die zin dat er weer diplomatieke contacten zijn op alle niveaus, maar die relaties blijven gevoelig voor geanimeerde debatten.

Het Belgisch Congobeleid van vandaag wordt gekenmerkt door continuïteit (Ambassade van België in Kinshasa, s.d.). Het beleid blijft steunen op een humanitaire en ethische pijler, samen met ondubbelzinnige afspraken op het vlak van goed bestuur, het organiseren en goed functioneren van openbare instellingen, de strijd tegen de corruptie, het ontwikkelen van een langetermijnvisie en het eerbiedigen van de mensenrechten.

1 Instrumenten

België levert inspanningen om op internationaal niveau de Congolese zaak te bepleiten. Deze inspanningen vertalen zich in veelvuldige bilaterale missies, programma's en projecten en het informeren van de internationale partners binnen de EU en de VN. België wenst consequent het lot van de Congolese bevolking op de nationale en internationale agenda te houden.

Diplomatieke relaties

Centraal-Afrika heeft een belangrijke plaats in het buitenlands beleid van België (“Beleidsnota buitenlands beleid”, 2009:15). België hecht veel belang aan haar vertegenwoordiging in de DRC (J-C Charlier¹³, interview, 2011, 12 april). De ambassade in Kinshasa is één van de grootste. De diplomatieke relaties moeten leiden tot een vlotte samenwerking tussen de DRC en België in de programma's en de projecten die hen binden. Gunstige diplomatieke relaties bevorderen de ontwikkelingssamenwerking, de militaire samenwerking en de economische relaties.

België streeft naar een duurzame vrede in het oosten van de DRC (Ambassade van België in Kinshasa, s.d.). Deze kan enkel bereikt worden door de wil op het hoogste niveau om regionale oplossingen te vinden en die ook daadwerkelijk en snel toe te passen. België verleent haar volle steun aan de MONUSCO. De VN-missie speelt een essentiële rol in de consolidatie van de vrede en de veiligheid in de DRC. Verder ondersteunt België de hervorming van de veiligheidssector binnen een

¹³ Jean-Christophe Charlier is adviseur op de Cel Strategie Ontwikkelingssamenwerking van Minister van Ontwikkelingssamenwerking Olivier Chastel.

multilateraal kader en mits concrete verbintenissen zowel langs de zijde van de Congolese autoriteiten als langs de zijde van haar partners binnen de internationale gemeenschap. België blijft zich ook inzetten voor een transparante ontginning van grondstoffen, de mensenrechten, de strijd tegen de straffeloosheid, het herstel van de rechtsstaat en de steun aan de slachtoffers, vooral deze van seksueel geweld. Tenslotte is België bereid bedrijven ertoe aan te zetten te investeren in de DRC en biedt het de Congolese autoriteiten hulp om een klimaat te creëren dat rechtszekerheid, fiscale duidelijkheid en fysieke veiligheid waarborgt voor investeerders.

Ontwikkelingssamenwerking

Het zwaartepunt van het Belgisch ontwikkelingssamenwerking ligt in Centraal-Afrika (DGD, 2010:18). De gouvernementele ontwikkelingssamenwerking komt tot stand op basis van akkoorden tussen België en de DRC (FOD Buitenlandse Zaken, 2010a). De Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, -programmatische en -opvolging van de gouvernementele samenwerking. De Belgisch technische coöperatie (BTC), het agentschap voor ontwikkelingssamenwerking, is samen met de DRC verantwoordelijk voor de uitvoering van deze programma's (<http://www.btcctb.org>). De hoofddoelstelling van de gouvernementele samenwerking is ondersteuning bieden bij het uitwerken en uitvoeren van strategieën ter bestrijding van de armoede. Voor een doeltreffende aanpak van ontwikkelingshulp, onder andere vervat in de Verklaring van Parijs van 2005, gaat België steeds minder zelf aan dienstverlening doen, maar meer en meer het beleid van de DRC ondersteunen en het in staat stellen om de eigen dienstverlening aan de bevolking beter te organiseren.

De samenwerking van regering tot regering werd van 1990 tot 2002 volledig stopgezet (Michel, 2010:17). Om humanitaire redenen bleef de indirecte samenwerking via ngo's, multinationale instellingen en internationale verenigingen aan de gang. Ze verleenden steun aan eerstelijnsgezondheidszorg, voedselzekerheid en de opvang van vluchtelingen in het oosten van de DRC. In 2003 haalde de gouvernementele hulp het andermaal van de indirecte hulp en werd de DRC opnieuw het belangrijkste partnerland. In de periode 2002-2006 ging ongeveer een derde van de begroting van ontwikkelingshulp naar de DRC. België is de vierde grootste donor en de tweede grootste bilaterale, na Japan (Dienst Bijzondere Evaluatie ontwikkelingssamenwerking, 2008:68).

België is actief in verscheidene sectoren: infrastructuur, gezondheidszorg, institutionele ondersteuning en goed bestuur, gemeenschapsontwikkeling en onderwijs. Er worden ook

“twee schuldherschikkingsoperaties doorgevoerd (650 miljoen euro in 2003), aanzienlijke steun verleend voor het organiseren van geloofwaardige verkiezingen, kent de universitaire

samenwerking een opvallende ervaring en wordt een grootschalig programma voor sanering en infrastructuur uitgevoerd (postelectoraal noodprogramma)” (Michel, 2010:17).

Begin 2007 werd de structurele samenwerking tussen België en de DRC hervat. Er werd een Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) ondertekend voor de periode 2008-2010¹⁴. Een ISP komt tot stand op basis van een beleidsdialoog tussen beide landen. Volgens Michel (2010:17) hanteerde deze samenwerking een nieuwe aanpak. Naast de traditionele sectoren zoals gezondheidszorg, onderwijs, basisinfrastructuur en landbouw, werd nu ook prioritair aandacht besteed aan democratisering, goed bestuur en gemeenschapsdynamiek, de hervorming van de administratie en microkredieten. Het jaarlijks budget bedroeg 65 miljoen euro per jaar. Het ISP kende een vroegtijdige beëindiging in de nasleep van de diplomatieke crisis tussen beide landen. Oorzaak was de verkondiging van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Karel De Gucht (Open VLD) over de corruptie in de DRC.

De structurele samenwerking kende een nieuwe heropleving eind april 2009 (Cartier, 2010:4). Toen kwamen beide landen samen om het lopende samenwerkingsprogramma te herbekijken. Dit leidde in 2010 tot een nieuwe ISP voor de komende vier jaar. Het jaarlijks budget voor de periode 2010-2013 werd opgetrokken naar 75 miljoen euro per jaar (“Programme Indicatif de Coopération”, 2009). De bedoeling is om de Belgische samenwerking in de DRC minder versnipperd en beter zichtbaar te laten verlopen. Het programma concentreert zich sinds 2010 op drie sectoren: landbouw, plattelandontwikkeling (wegen en overzetboten) en technisch en beroepsonderwijs. Transversale thema’s zijn gendergelijkheid, respect voor de rechten van het kind, goed bestuur, duurzame ontwikkeling en HIV-bestrijding. De samenwerking met de DRC gaat gepaard met een verscherpte aandacht voor goed bestuur en de strijd tegen corruptie. Indien de Congolese overheid concrete vooruitgang kan aantonen op vlak van democratisch en financieel bestuur, is België bereid de steun tijdens de laatste jaren op te trekken. Ook het verloop van de verkiezingen die dit jaar gepland zijn, speelt hierin een rol.

De humanitaire hulp is geen apart beleidsdomein maar behoort tot het ontwikkelingsbeleid. De aandacht voor humanitaire hulp is relatief beperkt (Dienst Bijzondere Evaluatie ontwikkelingssamenwerking, 2008:73). De humanitaire hulp bevat voedselhulp, preventie van natuurrampen, noodhulp en wederopbouw hulp op korte termijn (FOD Buitenlandse Zaken, 2010b). In de periode 2002-2006 was de DRC de voornaamste begunstigde met 22% (of 70 miljoen euro) van het totale bedrag aan humanitaire hulp. De hulpverlening gebeurt voornamelijk via de financiering van multilaterale en internationale organisaties en Belgische ngo’s.

¹⁴ Voor de periode 2002-2006 werd er geen ISP opgesteld, want het land had in die periode een overgangsregering (Dienst Bijzondere Evaluatie ontwikkelingssamenwerking, 2008:69).

Verder heeft België een Aid for Trade-strategie, die volledig de EU-engagementen onderschrijft zoals beschreven in de EU-Aid for Trade strategie (2007)¹⁵ (“Belgische Aid for Trade Strategie”, 2008:6). Aid for Trade is technische ondersteuning aan ontwikkelingslanden om hun capaciteit tot handel te verhogen. In dit kader wordt er in de DRC steun verleend aan de privé-sector door microfinanciering van KMO’s.

In 2010 was België samen met de VSA, Japan, Zweden, Groot-Brittannië, Nederland en Duitsland de voornaamste bilaterale donor actief in de DRC. Velen van hen verminderden hun budget door regeringsprioriteiten of gelimiteerde budgetten in een periode van mondiale financiële crisissen (ECHO, 2010a:4). Momenteel beheert België 350 projecten in uitvoering door verschillende actoren (FOD Buitenlandse Zaken, 2009).

Militaire samenwerking

België neemt sinds 2004 deel aan de oprichting van een nieuw nationaal leger in de DRC (“De militaire samenwerking met de DRC”, 2008:3). De bedoeling is door “brassage” of vermenging van militairen uit verschillende regio’s en van verschillende etnische oorsprong de cohesie van nieuwe eenheden te bewerkstelligen gericht op vrede, pacificatie en wederopbouw.

Vijf Belgische militairen zijn tewerk gesteld bij het militaire partnerschapprogramma (*Programme Partenariat Militaire*, PPM) tussen de DRC en België. Een actualisering van het PPM werd uitgevoerd in de vorm van een *Memorandum of Understanding* (J. Poncin¹⁶, interview, 2011, 28 april). Hierin zijn in algemene termen de doelstellingen alsook de plichten en de rechten van beide partijen geformuleerd. De basis van de militaire samenwerking is echter nog steeds het PPM, door het gebrek aan een Belgische regering om het memorandum goed te keuren.

Jaarlijks vindt een vergadering plaats, waarbij zowel de DRC als België vertegenwoordigd zijn (*commission mixte*) (J. Poncin, interview, 2011, 28 april). Tijdens die vergadering worden de activiteiten voor het komend jaar gedefinieerd en de perspectieven voor het jaar daarop. Dit resulteert in een “technisch akkoord”. De ministers van Defensie van beide landen, Pieter De Crem (CD&V) en Charles Mwando Simba (UNADEF¹⁷) tekenden in maart 2010 het laatste technisch akkoord. Het voorziet in de voortzetting van de Belgische hulp voor de opleiding van troepen van het Congolese leger (provincie West-Kasaï, in het centrum van het land) en voor de toekomst van het opleidingskamp

¹⁵ De EU heeft zich collectief verbonden om tegen 2010, 2 miljard euro per jaar te investeren (1 miljard euro door de Commissie, 1 miljard euro door de lidstaten) in technische assistentie aan handel. Ook wil de EU haar hulp verhogen in andere belangrijke domeinen zoals productiecapaciteit en infrastructuur (EU-Aid for Trade strategie, 2007).

¹⁶ Joel Poncin is Luitenant-Kolonel, desk bilaterale relaties, Centraal Afrika, FOD Defensie.

¹⁷ L’Union Nationale des démocrates Fédéralistes.

voor commando's in Kota-Koli (Evenaarsprovincie, noordoosten) (Knack, 2010, 13 maart). Het akkoord voorziet verdere opleidingsactiviteiten in 2011 en 2012.

Het uitgangspunt van de militaire samenwerking steunt op de drie D's. Dit zijn defensie, developpement en diplomatie. Defensie zorgt voor de training, de preventieve diplomatie voor de heropbouw van de kazernes (via de BTC) en DG ontwikkelingsbeleid voor het ondersteunen van de families van de militairen (*flanking measures*).

Belgische soldaten nemen ook deel aan MONUSCO (observatieopdracht) en EUSEC DRC (zeven Belgen) en EUPOL DCR (J. Poncin, interview, 2011, 28 april).

2 Actoren

Ondanks de toenemende rol van de functionele ministers in internationaal (Europees) beleid en de vervaging van de scheiding tussen het binnenlands en buitenlands beleid (Kassim; 2005), blijft het ministerie van Buitenlandse Zaken de belangrijkste actor in het buitenlands beleid. De belangrijkste actor van het Belgisch Congobeleid is dus de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, met als politieke leiders de minister van Buitenlandse Zaken (Steven Vanackere, CD&V) en de minister van Ontwikkelingssamenwerking (Olivier Chastel, MR). Door de militaire samenwerking speelt ook de FOD Defensie met minister Pieter De Crem (CD&V) een rol in het Belgisch Congobeleid.

Het hoofdbestuur van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bestaat uit zes Directies-generaal (DG) en vijf stafdirecties en directies (<http://diplomatie.belgium.be>). De DG's die inhoudelijk van belang zijn voor het Congobeleid zijn de DG Ontwikkelingssamenwerking en de DG Bilaterale Zaken.

De **DG Ontwikkelingssamenwerking (DGD)** behartigt de verschillende aspecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. DGD valt onder de bevoegdheid van de minister van Ontwikkelingssamenwerking en is onderverdeeld in vijf directies. Voor de direct bilaterale programma's ten aanzien van de DRC is de dienst "Centraal-Afrika" van de directie Gouvernementele programma's verantwoordelijk. De **Belgische Technische Coöperatie (BTC)**, het Belgisch ontwikkelingsagentschap, is het uitvoeringsorgaan van de bilaterale samenwerking. Het BTC werkt in partnerschap met de regeringen van de landen waar BTC actief is, aansluitend op de inspanningen van de internationale gemeenschap.

De **DG Bilaterale Zaken** verdedigt de Belgische belangen in en ten aanzien van andere landen. De ondersteuning van economische belangen is een bijzonder aandachtspunt, evenals de ethische en maatschappelijke principes inzake democratie, welzijn, mensenrechten en de waardigheid van het

individu. Voor het Congobeleid is de dienst “Afrika ten zuiden van de Sahara” van de directie Bilaterale Betrekkingen van belang.

Ten slotte is de **Defensie-attaché** te Kinshasa een belangrijke actor in het Belgisch Congobeleid. Hij staat aan het hoofd van de Belgische militaire missie, de cel PPM (Ambassade van België in Kinshasa, s.d.). Hij is verantwoordelijk voor de coördinatie van de activiteiten die plaatsvinden in het kader van het militaire samenwerkingsverband. Hij bevordert en onderhoudt de bilaterale militaire relaties en is belast met de Belgische militaire vertegenwoordiging in de DRC.

Hoofdstuk 8: Europees Congobeleid¹⁸

In dit hoofdstuk starten we met een situatieschets van het Europees Congobeleid. De instrumenten van het Europees Congobeleid delen we onder in communautaire instrumenten (humanitaire bijstand, ontwikkelingshulp, handelsbeleid en steun aan de verkiezingen) en instrumenten van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), met name de militaire en civiele operaties. Ten slotte volgt er een overzicht van de voornaamste actoren.

Het Europees extern beleid wordt door Wong (2007:322) beschouwd als de som en de interactie van de volgende domeinen: (a) het nationaal buitenlands beleid van de lidstaten, (b) externe handelsrelaties en ontwikkelingsbeleid van de Europese Commissie en (c) het GBVB het en het Europees veiligheids- en defensiebeleid (thans hervormd tot het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) sinds het Verdrag van Lissabon, Art. 42 EU-Verdrag). Het Europees Congobeleid verspreidt zich over het communautair beleid en het GBVB.

Elk domein wordt getypeerd door een beleidsproces met eigen actoren, motieven en interacties. Zo is het Europees handels- en ontwikkelingsbeleid een communautaire gelegenheid met de Europese Commissie als voornaamste actor. Voor het GBVB en het GVDB zijn de lidstaten de belangrijkste actoren en is de besluitvorming intergouvernementeel. Toch merken we ook binnen dit laatste domein een groeiende vorm van communautarisering. Zo houdt het Verdrag van Lissabon een verdere institutionalisering in van het Europees buitenlands beleid die moet leiden tot een grotere socialisering (Gross, 2009:172).

Net als het Belgisch Congobeleid kende het Europees Congobeleid enkele opmerkelijke evoluties. De initiële relaties dateren van eind 1950 en werden geïncorporeerd in het ACP-raamwerk¹⁹ (Nasra, 2008:5). Dit raamwerk bestaat uit bevoorrechte relaties en strekken zich uit over drie beleidsdomeinen: politieke relaties, handelsbeleid en tot slot ontwikkelingshulp en humanitaire bijstand.

Het algemeen kader voor die betrekkingen is de in 2000 ondertekende overeenkomst van Cotonou²⁰, de opvolger van de overeenkomsten van Yaoundé en Lomé. De doelstellingen van de overeenkomst

¹⁸ Een overzicht van de acties van de EU in de DRC is “EU support to the Democratic Republic of Congo” van Hans Hoebeke, Stéphanie Carette en Koen Vlassenroot (2007).

¹⁹ ACP staat voor landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan.

²⁰ Het Cotonou akkoord werd getekend op 23 juni 2000, voor een periode van 20 jaar (FOD Buitenlandse Zaken, 2010c). Het akkoord trad in werking in april 2003. Een eerste herziening gebeurde in juni 2005 en trad in werking in juli 2008. Na een jaar van onderhandelingen werd het voor de tweede keer herzien in juni 2010. Dankzij de herziening werd het partnerschap EU-ACP aangepast aan de gewijzigde internationale context en aan de EU-verbintenissen inzake ontwikkelingsamenwerking. Er werd rekening gehouden met de volgende evoluties: het partnerschap Afrika-EU en de bevestiging van de rol van de Afrikaanse Unie; de onderhandelingen over de EPA's; de verklaring van Parijs uit 2005 en in het algemeen de verbintenissen inzake hulpdoeltreffendheid; de strategische verbintenissen inzake de MDG's; de klimaatverandering; de problematiek van de voedselzekerheid; de nauwe samenhang tussen veiligheids- en ontwikkelingsvraagstukken; en het initiatief van de EU rond goed bestuur.

zijn duurzame ontwikkeling, vermindering en op termijn uitroeiing van armoede. Het houdt onder meer een verbintenis in van de partijen betreffende respect voor de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat. Dat algemeen kader wordt nog versterkt door regionale en nationale componenten en aangevuld met een financieel deel dat hoofdzakelijk bestaat uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

Met de oprichting van het GBVB in de jaren 90 evolueerden de relaties tussen de EU en de DRC van een economisch naar een politiek karakter (Nasra, 2008:5). Politieke beschouwingen werden explicieter geuit in het beleid van de EU met als kernconcepten conflictpreventie en -resolutie. Een gevolg van het politiek engagement was het benoemen van een EU Special Representative (EUSR) voor de regio van de Grote Meren in 1996. De EUSR heeft het mandaat om pogingen tot het oplossen van conflicten in de regio te ondersteunen. Dit houdt onder andere in de VN en de African Union (AU) te ondersteunen en het onderhouden van regelmatige contacten met de regionale regeringen. De EUSR helpt de coherentie en de complementariteit van de verschillende acties van het GVDB in de DRC te verzekeren (Hoebeke, Carette & Vlassenroot, 2007:7). Dit heeft de politieke zichtbaarheid van de EU verhoogd.

Door het gebrek aan vooruitgang in het politiek democratiseringsproces, de hoge mate van corruptie, het economisch wanbeheer en de verschillen tussen de lidstaten in hun beleid ten opzichte van de DRC werd de directe samenwerking in 1992 gestaakt (Hoebeke, et al., 2007:5). In 2002 werd die officieel hervat. Deze hernieuwde samenwerking gebeurde na de politieke opening in 2001. De EU greep haar kans om haar politieke rol te versterken in de DRC door het opstarten van twee civiele en twee militaire operaties (zie infra). Hierdoor werd de EU een belangrijke speler op vlak van veiligheid. Volgens Hoebeke, et al. (2007:15) kan de betrokkenheid van de EU in de DRC beschouwd worden als een belangrijke stap in de versterking van de relaties tussen de EU en Afrika..

De EU heeft met andere woorden jarenlang ervaring in de DRC. Samengevat kunnen we stellen dat voor de jaren 90 de relaties vooral van economische aard waren. Daarna kregen die een politiek karakter en in het laatste decennium een militair karakter. Het humanitair optreden van de EU bleef door de jaren heen aanwezig in de DRC.

1 Instrumenten

De EU bezit tal van instrumenten in haar buitenlands beleid. Zoals eerder vermeld vormen het handels- en ontwikkelingsbeleid van de Europese Commissie en het GBVB met het vroegere EVDB de belangrijkste domeinen van het Europees Congobeleid. Elk domein wordt getypeerd door een beleidsproces met eigen actoren, motieven en interacties, zonder een echte scheiding tussen beide. De instrumenten komen vaak tot stand door interactie tussen beleidsdomeinen.

Gemeenschapsinstrumenten

De gemeenschapsinstrumenten vinden we terug in de humanitaire bijstand, het ontwikkelingsbeleid, het handelsbeleid en de ondersteuning van de verkiezingen.

1. Humanitaire bijstand

In de periode waarin de directe samenwerking werd gestaakt (1992-2002), werd de humanitaire bijstand verder verleend door ECHO, het departement van de Europese Commissie voor humanitaire bijstand. De bijstand van ECHO is namelijk duidelijk gescheiden van andere vormen van externe hulp van de Europese Commissie (ECHO, 2009). De financiering door publieke fondsen enkel gericht op humanitaire bijstand maakt van ECHO een uniek departement.

ECHO centraliseert de humanitaire hulpmaatregelen van de Commissie en zorgt zo voor een efficiëntere organisatie ervan. ECHO voert zelf geen hulpprogramma's uit, maar financiert operaties via meer dan 200 partners, zoals ngo's, VN-agentschappen en het Rode Kruis. Met het Verdrag van Lissabon wordt de humanitaire hulp voor het eerst gezien als een afzonderlijk beleid (art. 214 Verdrag betreffende de Werking van de EU).

De humanitaire hulp bestaat uit het geven van bijstand, noodhulp en bescherming aan de bevolking van derde landen, met name de meest kwetsbare groepen, op basis van non-discriminatie. Volgens Wittebrood (2007:24) is de doelstelling van humanitaire hulp niet conflicten of crisissen oplossen, maar wordt die enkel gebaseerd op de noden van burgers.

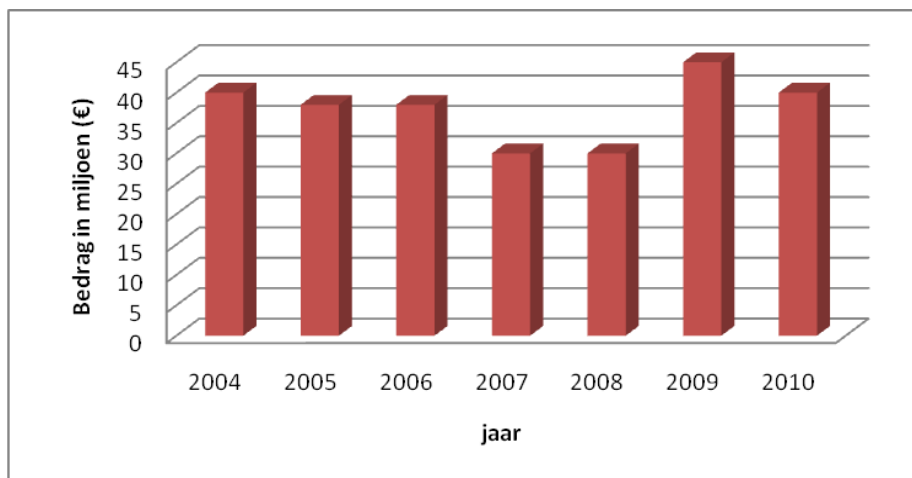
“It is given without discrimination and without taking sides, keeping its full autonomy from political, military or any other objectives or vested interests. In short, humanitarian aid is provided in accordance with the basic humanity, impartiality, neutrality and independence.”
(Wittebrood, 2007:25)

De neutrale invalshoek van humanitaire bijstand is cruciaal voor de effectiviteit en de legitimiteit ervan²¹. De toenemende militarisering is hierbij een uitdaging, want de aanwezigheid van militairen kan het instrument politiseren.

De EU is, samen met de lidstaten, veruit de grootste donor in de DRC (Hoebeke, et al., 2007:5). Ongeveer 30% van het budget van ECHO gaat naar de DRC, meteen de grootste ontvanger van humanitaire bijstand. In 2010 werd een budget van 40 miljoen euro voorzien voor de DRC. Volgend tabel schetst het verloop van het budget gedurende de laatste 7 jaar.

²¹ De neutrale invalshoek van ECHO contrasteert met de nationale humanitaire hulp van de lidstaten. Nationale humanitaire hulp is vaak onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals ook in België het geval is, waardoor politieke inmenging groter is.

ECHO beschikt over twee bronnen van inkomsten: het algemeen budget van de Europese Commissie en specifiek voor de ACP-landen een deel van het EOF voor humanitaire bijstand (ECHO, 2010b:93). Elk heeft zijn eigen administratieve voorschriften en besluitvormingsstructuren.



Tabel 5: Budget van ECHO aan de DRC 2004-2010²²

ECHO werkt nauw samen met DG EuropeAid Ontwikkeling en Samenwerking in het kader van “Linking Relief to Rehabilitation and Development” (LRRD). LRRD heeft als doelstelling de humanitaire hulp, die op korte termijn verleend wordt, en de ontwikkelingshulp, die op lange termijn verleend wordt, te linken (Europese Commissie, 2001). Humanitaire hulp wordt verleend volgens de onmiddellijke noden door ngo’s en internationale organisaties en steunt op neutraliteit en onpartijdigheid (Versluys, 2008:100). Ontwikkelingshulp baseert zich op een partnerschap tussen landen en is gebonden aan politieke conditionaliteit. Er is een kloof tussen beide soorten beleid. Nochtans zijn ze afhankelijk van elkaar en kunnen ze elkaar mits een goede afstemming versterken. Een goed ontwikkelingsbeleid leidt tot minder nood aan humanitaire bijstand en een betere humanitaire bijstand draagt bij aan het ontwikkelingsbeleid. De rehabilitatie moet zorgen voor een vlotte overgang van humanitaire interventie naar ontwikkeling. Er werd 75 miljoen euro uit het 9^{de} EOF besteed aan een LRRD-programma voor hulp aan de rehabilitatie in het Oosten van de DRC (Europese Commissie, 2009:14). In het kader van de 10^{de} EOF werd er 47,7 miljoen euro besteed aan LRRD, eveneens voor hulp aan de rehabilitatie in het Oosten van de DRC (ECHO, 2010a:5).

2. Ontwikkelingssamenwerking

Het programma van het ontwikkelingsbeleid voor de DRC staat beschreven in het “*Document de stratégie pays et programme indicatif national du 10ième FED. 2008-2013*”. Het landenstrategiepaper

²² Cijfers gebaseerd op “Décisions de financement”, te raadplegen op http://ec.europa.eu/echo/funding/decisions_fr.htm (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

en het nationaal indicatief programma (NIP)²³ is het strategisch kader waarin de ondersteuning van de Europese Commissie, in naam van het 10^{de} EOF, beschreven staat. De doelstelling is om de fundamenteën te leggen voor een duurzame ontwikkeling binnen de context van een progressieve normalisering van het land (“Document de stratégie”, 2008:18).

Het EOF is het belangrijkste financieringsorgaan in de ontwikkelingssamenwerking met de ACP-landen (Hoebeker, et al., 2007:4). Het kadert in de overeenkomst van Cotonou, het akkoord tot gemeenschapshulp voor de ontwikkeling van 77 ACP-landen. Het Cotonou-akkoord, gesloten tussen enerzijds de EU en haar lidstaten en anderzijds de ACP-landen benadrukt het belang van een politieke dialoog en partnerschap tussen beide partijen. Dit is om de preventie en het beëindigen van conflicten in de betrokken landen te ondersteunen, evenals de democratische stabiliteit. Elk EOF wordt gesloten voor een periode van ongeveer vijf jaar. Het EOF maakt geen deel uit van het gemeenschapsbudget. Het wordt gefinancierd door bijdragen van de lidstaten. Al is de Commissie voorstander van de integratie van de steun aan de ACP-landen in het kader van het EOF in de begroting van de EU.

“Door opname in de begroting zou de overheidscontrole op deze steun kunnen worden geïntensiveerd, de transparantie en de doelmatigheid worden vergroot en het geheel flexibeler kunnen worden gemaakt en beter aangepast kunnen worden aan de situatie ter plaatse.”
(Europa, 2007).

Het officieel hervatten van de samenwerking tussen de EU en de DRC in januari 2002 leidde tot een begrotingstoewijzing van €120 miljoen van het 8^{ste} EOF. De focus lag op het bestrijden van armoede en het ondersteunen van prioritaire administraties en instituties van de transitieperiode. Op 2 september 2003 werd een 9^{de} EOF afgesloten voor vier jaar, met een bedrag van €205 miljoen voor de DRC. Met dit nieuw akkoord moesten vroegere acties versterkt worden. De prioritaire domeinen waren gelijkaardig aan die van het 8^{ste} EOF, met name de ondersteuning van de institutionele ontwikkeling in de context van democratisering en de rechtstaat en de ondersteuning van het transportbeleid (infrastructuur) (“Stratégie de coopération et Programme indicatif”, 2002). Ten slotte werd het laatste en 10^{de} EOF afgesloten in 2007 voor de periode 2008-2013 (ECHO, 2010a:5). Het voorziet een bedrag van €561,7 miljoen voor de DRC. De prioriteiten liggen hier op goed bestuur, transportinfrastructuren en gezondheidszorg.

Andere bronnen van inkomsten voor de DRC in de ontwikkelingssamenwerking zijn het Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten (EIDM) en het Instrument voor Stabiliteit (“Stratégie de coopération et Programme indicatif”, 2002:32). Dit zijn strategische instrumenten van de Europese Commissie om specifieke doelstellingen na te streven door directe samenwerking met ngo's en de

²³ Het NIP is de financiële concretisering van de landenstrategiepaper. Het legt de prioritaire sectoren vast in overleg met het betrokken land voor de langetermijnontwikkeling (FOD Buitenlandse Zaken, 2010c).

civil society. Dankzij die budgetlijnen financiert de Europese Commissie jaarlijks micro- en macroprojecten voor een bedrag van 30 miljoen euro (“Document de stratégie”, 2008:24). Zo wordt het Instrument voor Stabiliteit in de DRC ingezet in het kader van SSR²⁴ (Europese Commissie, 2010). Initiatieven die gefinancierd worden door het EIDM zijn onder andere de sociaal-economische herintegratie van straatkinderen in Kinshasa (in 2008, 50 000 euro) en de strijd tegen discriminatie van vrouwen (in 2008, 75 000 euro)²⁵ (Europese Commissie, 2009).

De uitvoering van acties op vlak van ontwikkelingssamenwerking wordt verzekerd door DG EuropeAid Ontwikkeling en Samenwerking. Het nieuwe DG (in werking sinds 3 januari 2011) is een versmelting van het vroegere DG Ontwikkeling en DG EuropeAid. Het hoofddoel van het Europees ontwikkelingsbeleid is de armoedebestrijding (art. 208 Verdrag betreffende de werking van de EU).

3. Handelsbeleid

DG Handel is verantwoordelijk voor de handelsonderhandelingen binnen het ACP-kader. Het handelsbeleid van de Commissie in de DRC is gericht op economische integratie via economische partnerschapsakkoorden (EPA). Sinds 1975 onderhoudt de EU niet-wederzijdse bevoorrechte handelsrelaties met de ACP-landen.

“De tels accords visent à éliminer progressivement les obstacles au commerce et à renforcer la coopération dans tous les domaines liés au commerce. Ils ont également pour objectif de fournir un cadre ouvert, transparent et prévisible pour accroître la liberté du commerce des biens et services, renforcer les flux d’investissement et ainsi améliorer la compétitivité des pays ACP.” (Europese delegatie in de DRC, s.d.)

Sinds 2002 zijn de EU en de ACP-landen (verdeeld over zes regio’s) nieuwe akkoorden aan het onderhandelen die niet in strijd zijn met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (Douaud & Caprile, 2008). Het proces ondervond ernstige vertraging door principiële meningsverschillen over het tijdschema en de reikwijdte van de liberalisering van de handel, maatregelen ter compensatie van inkomstendaling en de mate van asymmetrie in de uitvoering ervan. De akkoorden moesten bereikt worden in 2008. Bij gebrek aan een globaal akkoord hebben de betrokken partijen tijdelijke akkoorden gesloten. De ontwikkelingslanden eisen onder andere financiële steun bij de vorming van regionale markten en aanbodcapaciteiten (“Aid for Trade”). Maar sinds DG Ontwikkeling niet meer betrokken is in de handelsonderhandelingen met de ACP-landen (sinds 1999) is een coherent “Aid for Trade”-dimensie in de EPA’s een moeilijke realisatie (Orbie, 2008:57).

²⁴ In 2007 werd een project ter bevordering van de vrede en stabiliteit in Oost-Congo gefinancierd (10 miljoen euro) en in 2008 een project ter oprichting van een geïntegreerd systeem van personeelsmanagement van de Nationale Congolese Politie (5 miljoen euro) (Europese Commissie, 2010).

²⁵ Voor een volledig overzicht van de projecten gefinancierd door de EIDM in de DRC, zie http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/updated_report_by_location_en.pdf.

Het stelsel van niet-wederkerige bevoorrechte handelsrelaties van de EU heet het stelsel van algemene preferenties (SAP) (Csaszi, 2008). De DRC valt onder het “Everything but Arms” (EBA)-stelsel, een initiatief van de SAP-regeling. Dit betekent dat de DRC zijn producten vrij van invoerrechten naar de EU-markt kan uitvoeren met uitzondering van wapens en ammunitie en zonder enige kwantitatieve beperkingen.

De EU biedt aan de DRC ondersteuning bij de hervorming en de modernisering van haar openbare financiën en de financiering van ontwikkelingsactiviteiten in de private sector. Daarnaast stelt de EU in de DRC technische assistentie ter beschikking om de autoriteiten te ondersteunen in de onderhandelingen van de EPA’s en andere commerciële onderhandelingen. Dit kadert in het Europese “Aid for Trade”-strategie ter ondersteuning van ontwikkelingslanden op vlak van handel.

4. Ondersteuning van de verkiezingen

De Europese Commissie was de grootste donor bij de vrije verkiezingen in 2006, de eerste sinds 1965. Na de ondertekening van het akkoord van Pretoria besloot de toenmalige Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen om vrije en transparante verkiezingen te ondersteunen²⁶. Opdat de verkiezingen veilig zouden verlopen verleende de EU eind 2004 en in juli 2005 €149 miljoen aan het verkiezingsproces, met nog eens een additionele €16 miljoen om de tweede ronde van de presidentiële verkiezingen en de provinciale verkiezingen te financieren (Hoebeke, et al., 2007:6).

Naast financiële ondersteuning van het verkiezingsproces stuurde de EU ook een observatiemissie voor de verkiezingen, met een totaal van 300 waarnemers, de grootste ooit in Afrika. De missie werd een eerste keer ingezet met het grondwettelijk referendum in december 2005, daarna met de eerste ronde van de presidentsverkiezingen op 30 juli 2006 en ten slotte voor de tweede ronde en de provinciale verkiezingen in oktober 2006 (<http://www.moeurdcongo.org>).

GVDB-operaties

Volgens Tonra (2001:274) is het EVDB (nu GVDB) een poging van de lidstaten om ten eerste hun nationaal buitenlands beleid te coördineren, ten tweede om een gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid op te bouwen en ten slotte om zichtbaar, beslissend en collectief op te treden.

1. Militaire operaties

ARTEMIS en EUFOR RDC zijn twee militaire operaties in de DRC en voorbeelden van crisismanagement en peace-making (Hoebeke, et al., 2007:8). De eerste militaire operatie werd

²⁶ COUNCIL COMMON POSITION 2003/319/CFSP of 8 May 2003 concerning European Union support for the implementation of the Lusaka Ceasefire Agreement and the peace process in the Democratic Republic of Congo (DRC) and repealing Common Position 2002/203/CFSP.

ARTEMIS²⁷ genoemd en liep van juni tot september 2003. De operatie kwam er nadat de Secretaris-generaal van de VN de leden van de Veiligheidsraad opgeroepen had een *Interim Emergency Multi-national Force* in te zetten. De MONUC-troepen aanwezig in de provincie Ituri hadden niet de nodige capaciteiten en het mandaat om het gewelddadig optreden van militieleden te onderdrukken en de veiligheid te garanderen. Frankrijk toonde zich bereid om haar troepen in te zetten en werd hierin ondersteund door enkele lidstaten (waaronder België). Op 30 mei 2003 ontving de EU een VN-mandaat (resolutie 1484/2003).

De doelstellingen waren het bijdragen tot de stabilisatie van de veiligheidsvoorwaarden en de verbetering van de humanitaire situatie in Bunia, ten noordoosten van de DRC. ARTEMIS was de eerste autonome, militaire operatie buiten Europa. De operatie was autonoom omdat het niet steunde op de NAVO of andere internationale organisaties. Dit was een belangrijke stap in het GVDB.

In juni 2006 werd de tweede militaire operatie gelanceerd, EUFOR RDC²⁸, met mandaat van de VN resolutie 1671 (2006). EUFOR RDC ondersteunde de operatie MONUC van de VN in het verzekeren van de veiligheid in Kinshasa tijdens de verkiezingen in de zomer van 2006. Het vredesproces kwam in gevaar na incidenten tussen aanhangers van Bemba en Kabila, beiden kandidaat voor de tweede ronde van de verkiezingen. De operatie eindigde in november 2006 en illustreert de toenemende samenwerking op vlak van crisismanagement tussen de EU en de VN (Hoebeke, et al., 2007:3). EUFOR RDC bewijst dat een GVDB-operatie mogelijk is binnen het strategisch raamwerk van een bestaande VN-missie (Gowan, 2007:30).

Deze succesvolle missies hebben het politieke karakter van de EU in de regio verder verdiept. De vraag is of ze duurzame effecten gehad hebben op het vredesproces. Zoals duidelijk werd in 2006, leidden de eerste democratische verkiezingen sinds twee generaties niet tot een stabiel regime (Nzongola-Ntalaja, 2007:33).

2. Civiele operaties

De civiele operaties zijn EUPOL-Kinshasa, EUSEC RDC en EUPOL RD Congo. De civiele operaties hebben als doelstelling de institutionele structuren van de veiligheidssector in de DRC te versterken (SSR). Dit moet de voorwaarden scheppen voor een stabiele en duurzame ontwikkeling in de DRC.

²⁷ COUNCIL JOINT ACTION 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo.

²⁸ COUNCIL JOINT ACTION 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process.

EUPOL-Kinshasa²⁹ werd gelanceerd in april 2005 en eindigde in juni 2007. EUPOL-Kinshasa bood een raamwerk aan voor het monitoren, toezien en adviseren van de Congolese politie. In de aanloop van de verkiezingen in 2006 ondersteunde EUPOL de politiesamenwerking om weerstand te bieden aan rellen tijdens de verkiezingsperiode. Het was de eerste civiele operatie in het kader van het GVDB in Afrika. De missie werd opgevolgd door EUPOL RD Congo³⁰. De missie kadert nog steeds binnen SSR op vlak van politie en justitie. De missie werd gelanceerd in juli 2007 en het mandaat werd verlengd tot september 2011.

EUSEC RDC³¹ werd ingezet in mei 2005. In september 2010 werd EUSEC door de Raad verlengd tot september 2012³². Het is een kleinschalig SSR adviesmissie ter ondersteuning van het Congolese leger, de *Forces armées de la République démocratique du Congo* (FARDC). De bedoeling is het Congolees hervormingsprogramma voor het FARDC te implementeren en het te vertalen in concrete acties. EUSEC RDC dient hiervoor nauw samen te werken met de Congolese autoriteiten, de VN en andere missies van de EU, zoals EUPOL RDC. De ondersteuning is vooral van technische aard, op vlak van “command and control”, budgettair en financieel management, training, verantwoording en omgaan met contracten en aanbiedingen. Daarbij kwam nog een tweede missie, EUSEC FIN³³. Dit is een project om een uitbetalingstelsel voor het FARDC te ontwikkelen om corruptie tegen te gaan.

De hervorming van de FARDC is een werk van lange adem ondanks de steun van de internationale en vooral de Europese gemeenschap (Cros & Misser, 2010:15-16). Er is een gebrek aan discipline en

²⁹ COUNCIL JOINT ACTION 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL ‘Kinshasa’), amended by Council Joint Action 2005/822/CFSP of 21 November 2005; Council Joint Action 2006/300/CFSP of 21 April 2006.

³⁰ COUNCIL JOINT ACTION 2007/405/CFSP of 12 June 2007 on the European Union police mission undertaken in the framework of reform of the security sector (SSR) and its interface with the system of justice in the Democratic Republic of the Congo (EUPOL RD Congo), amended by Council Joint Action 2008/38/CFSP of 20 December 2007; Council Joint Action 2008/485/CFSP of 23 June 2008; Council Joint Action 2009/466/CFSP of 15 June 2009; Council Joint Action 2009/769/CFSP of 19 October 2009; Council Decision 2010/329/CFSP of 14 June 2010; Council Decision 2010/576/CFSP of 23 September 2010.

³¹ COUNCIL JOINT ACTION 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC), amended by Council Joint action 2005/868/CFSP of 1 December 2005; Council Joint Action 2006/303/CFSP of 25 April 2006; Council Joint Action 2007/192/CFSP of 27 March 2007.

COUNCIL JOINT ACTION 2007/406/CFSP of 12 June 2007 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo); amended by Council Joint Action 2008/491/CFSP of 26 June 2008; Council Joint Action 2009/509/CFSP of 25 June 2009.

COUNCIL JOINT ACTION 2009/709/CFSP of 15 September 2009 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo); Council Decision 2010/565/CFSP of 21 September 2010 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo).

³² COUNCIL DECISION 2010/565/CFSP of 21 September 2010 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo).

³³ COUNCIL JOINT ACTION 2005/868/CFSP of 1 December 2005 amending Joint Action 2005/355/CFSP on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC) with regard to setting up a technical assistance project on improving the chain of payments of the Ministry of Defence in the DRC.

motivatie, er heerst straffeloosheid en het voedsel voor de soldaten wordt verkocht op de markten. Bovendien is het Congolees leger het enige in de wereld waarbij vrouw en kinderen de soldaten vergezellen naar het front. Bij een vijandig aanval is de prioriteit om de vrouwen en kinderen in veiligheid te brengen.

In januari 2010 nam de Congolese regering de coördinatie van het proces van de SSR over. De FARDC zou hervormd worden in drie fases tussen 2009 en 2025. De VN besloot in mei 2010 de SRR verder te ondersteunen en verlengde en herdoopte de MONUC operatie (die verviel in september 2010) tot MONUSCO.

2 Actoren

Een nieuwe actor in het Europees buitenlands beleid is de **Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid**. De functie van Hoge Vertegenwoordiger bestaat al sinds het Verdrag van Amsterdam. Hij was verantwoordelijk voor de politieke dialoog met derde landen en stond als algemeen secretaris van de Raad het roterend voorzitterschap en de Raad bij over GBVB. Het Verdrag van Lissabon (Art. 27 EU-Verdrag) breidt de bevoegdheden uit. De Hoge Vertegenwoordiger vertegenwoordigt de stem van Europa in de externe betrekkingen. Hij is voorzitter van de Raad voor Buitenlandse Zaken (daarbij inbegrepen Ontwikkelingssamenwerking) en is vicevoorzitter van de Commissie. Die combinatie van functies moet de coherentie van alle externe relaties van de EU verhogen. Vanuit die globale benadering versterken de diplomatieke relaties, het handelsbeleid, het antwoord op humanitaire crisissen en de ontwikkelingssamenwerking elkaar. De rol van het roterend voorzitterschap in het Europees buitenlands beleid is ingeperkt door het permanent voorzitterschap van de Hoge Vertegenwoordiger in de Raad voor Buitenlandse Zaken. Het roterend voorzitterschap kan wel nog bepaalde thema's vooropstellen op het niveau van de werkgroepen (Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking, 2011:41). De Hoge Vertegenwoordiger wordt bijgestaan door een dienst voor extern optreden en is verantwoordelijk voor de EU-delegaties in derde landen (Art. 221 Verdrag betreffende de werking van de EU). De EU-delegaties baseren zich op de kennis van de vroegere delegaties van de Europese Commissie en vervangen die. De Europese dienst voor extern optreden startte officieel zijn werkzaamheden op 1 december 2010, maar de aanstelling van het personeel is nog bezig. Op 19 november 2009 werd Catherine Ashton aangesteld als eerste Hoge Vertegenwoordiger van de Unie.

Naast de functie van Hoge Vertegenwoordiger werd door het Verdrag van Lissabon (Art. 27 EU-Verdrag) ook de **permanente voorzitter van de Europese Raad** ingevoerd. Als 'president van Europa' verzekert de permanente voorzitter de externe vertegenwoordiging van de EU. Maar op vlak van GBVB is de prominente rol weggelegd voor de Hoge Vertegenwoordiger. Op 19 november 2009 werd Herman Van Rompuy verkozen tot permanente voorzitter van de Europese Raad.

De Europese Raad speelt een rol in de DRC door onder andere strategieën uit te tekenen. De Europese Raad definieert algemene richtlijnen en heeft voornamelijk een strategische rol. Door het algemeen karakter van de beslissingen van de Europese Raad speelt die op vlak van GBVB een ondergeschikte rol aan die van de Raad van ministers. Bovendien is het moeilijk voor de Europese Raad, die slechts enkele malen per jaar samenkomt, om specifieke problemen aan te pakken. In crisismanagement moeten er snel beslissingen worden genomen. Daarom is in de praktijk de belangrijkste besluitvormer in GBVB de Raad van ministers.

De **Raad van ministers** en dan specifiek die voor Buitenlandse zaken, met als voorzitter de Hoge Vertegenwoordiger, is bevoegd voor de externe actie van de Unie. De Raad speelt een belangrijke rol in de militaire en civiele operaties van de EU. Het is de Raad die beslist voor een goedkeuring of verlenging van de operaties aan de hand van “Joint Action” en “Common positions”, met het Verdrag van Lissabon herdoopt naar “decisions defining actions to be undertaken by the Union” and “decisions defining positions to be taken by the Union” (Art. 25 EU-Verdrag).

Door een actieve participatie in debatten en het ontwerpen van beleidsdocumenten werd de **Europese Commissie** nauw betrokken in de ontwikkeling van het politiek profiel van de EU in Afrika. Voordelen van de Commissie zijn de jarenlange ervaring in de regio, het uitgebreid netwerk van delegaties ter plaatse en de significante financiële middelen. De delegatie van de Commissie in Kinshasa heropende in 2002 en werd een EU-delegatie met het Verdrag van Lissabon (Art. 221 Verdrag betreffende de Werking van de EU). Dankzij haar aanwezigheid ter plaatse en haar nauwe contacten met Congolese en internationale actoren speelt de Commissie een sleutelrol in het coördineren van EU-acties. Ze is verantwoordelijk voor de opvolging van alle initiatieven, projecten en acties gefinancierd door de Commissie (Hoebeke, et al., 2007:6). Louis Michel, Europees Commissaris voor ontwikkeling en humanitaire bijstand (van 2004 tot 2009), versterkte het politieke profiel van de Commissie in discussies over de DRC. Zijn persoonlijk engagement zorgde ervoor dat Centraal-Afrika en de DRC in het bijzonder hoog op de politieke agenda terecht kwamen. De belangrijkste afdelingen van de Commissie in de DRC zijn **ECHO, DG EuropeAid Ontwikkeling en Samenwerking en DG Handel**. Elke actor wordt gedreven door andere motivaties, die de concrete vertaling naar acties zal kleuren. Zo hechten DG EuropeAid Ontwikkeling en Samenwerking en ECHO het meest belang aan armoede op duurzame wijze uitroeien, terwijl DG Handel meer focust op de integratie van de ACP-landen in de wereldeconomie.

Aldo Ajello werd als eerste **Speciale Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor de Afrikaanse regio van de Grote Meren** (EUSR) benoemd³⁴. Hij werd aangesteld op 25 maart 1996. Op 14 februari

³⁴ COUNCIL JOINT ACTION 96/250/CFSP of 25 March 1996 appointing the European Union Special Representative for the African Great Lakes Region, amended by COUNCIL JOINT ACTION 2003/447/CFSP of 8 December 2003; COUNCIL JOINT ACTION 2004/530/CFSP of 28 June 2004; COUNCIL JOINT ACTION 2005/586/CFSP of 2 February 2005; COUNCIL JOINT ACTION 2006/122/CFSP of 20 February 2006.

2007 volgde Roeland van de Geer hem op³⁵. Zijn mandaat loopt tot 31 augustus 2011. De aanstelling van de EUSR kaderde in de ambitie van de EU om in de wereldpolitiek te spreken met één stem (Tonra, 2001:15). Met de EUSR won het GBVB aan zichtbaarheid en identiteit. Zijn opdracht is focussen op de stabilisatie van de landen in de regio van de Grote Meren. Een kernopdracht is de post-transitiefase van de DRC ondersteunen door aandacht te schenken aan de hervorming van de veiligheidssector en het steunen van de democratische instellingen. Volgens Nasra (2008:6) speelt de EUSR een centrale rol in de ontwikkeling van de politieke relaties van de EU met de DRC, zowel intern tussen de verschillende EU-actoren als extern tussen de EU en de Congolese autoriteiten. De EUSR brengt de lidstaten via de Raad op de hoogte van zijn laatste contacten en deelt zijn analyses. Zijn rol is van groot belang voor de lidstaten daar de meerderheid geen expertise en diplomatieke middelen bezit in de regio. Met de toenemende rol van Europa in de DRC en de GVDB-missies, nam ook het mandaat van de EUSR toe. De EUSR wordt als een neutrale actor beschouwd, die informatie verschaft die op hoog politiek niveau werd verzameld in de regio. Deze positie verleent aan de EUSR de mogelijkheid om de debatten rond de DRC te vormen, de agenda te bepalen en de lidstaten te leiden in het bereiken van een gemeenschappelijk standpunt. De EUSR moet ook de coherentie en de complementariteit verzekeren van de verschillende GVDB-acties.

Naast EU-instellingen spelen de **lidstaten** ook een belangrijke rol in het buitenlands beleid van de EU. De meest betrokken lidstaten zijn Frankrijk, België, Groot-Brittannië en Nederland (Hoebeke, et al., 2007:13), met vooral Frankrijk en België die de DRC actief op de EU-agenda plaatsten. Bovendien werken de nationale ambtenaren nauwer met elkaar samen (Hoebeke, et al., 2007:13). De regelmatige vergaderingen in Brussel zorgen voor socialisering van de nationale diplomaten.

³⁵ COUNCIL JOINT ACTION 2007/112/CFSP of 15 February 2007 appointing the European Union Special Representative for the African Great Lakes Region, amended by COUNCIL JOINT ACTION 2008/108/CFSP of 12 February 2008; COUNCIL JOINT ACTION 2009/128/CFSP of 16 February 2009; COUNCIL DECISION 2010/113/CFSP of 22 February 2010 COUNCIL DECISION 2010/440/CFSP of 11 August 2010.

Deel III: Europeanisering van het Belgisch Congobeleid

Dit deel analyseert het Belgisch Congobeleid vanuit het kader van europeanisering. Waar deel I de theoretische invalshoek van het analytisch kader van europeanisering behandelde en deel II het Congobeleid in de praktijk, wordt in deel III beiden samengebracht in een analyse.

Zeebroek (2009:1) noemt het Belgisch Congobeleid een paradox. Enerzijds is België een klein land dat op internationaal vlak minder en minder weegt. Anderzijds vormt het beleid in Centraal-Afrika daar een uitzondering op. België heeft in de DRC een expertise en invloed die zijn economisch en geostrategisch gewicht ver overtreft. Zijn invloed rust vooral op zijn engagement, toegang tot informatie en geloofwaardigheid (Coolsaet & Nasra, 2009:9). België heeft geen verborgen agenda in de DRC, de economische belangen zijn verwaarloosbaar³⁶, waardoor zijn rol in de DRC aanvaard wordt door de Congolezen zelf, maar ook door de internationale gemeenschap (Zeebroek, 2009:1-2).

Ondanks de grote rol die België speelt in de DRC is de binnenlandse situatie er zodanig complex dat dit de Belgische middelen te boven gaat. België wendt daarom het Europees niveau aan om de uitdagingen aan te gaan op vlak van veiligheid, democratie, economie en andere kwetsbare sectoren in de DRC (Nasra, 2008:239). En België doet dit al sinds een tiental jaar erg succesvol (Coolsaet & Nasra, 2008:9). De EU wordt dus als hefboom beschouwd van het Belgisch Congobeleid (Coolsaet & Soetendorp, 2000:137). Dankzij deelname aan de besluitvorming op Europees niveau kan België doelstellingen nastreven op vlak van buitenlands beleid, die het anders niet had kunnen doen. Dit is de bottom-up europeanisering van het Belgisch Congobeleid.

Die bottom-up dimensie is de overheersende dimensie van europeanisering in het Belgisch Congobeleid (Nasra, 2008:242). Zoals we stelden in hoofdstuk 2 is dit ook de klassieke benadering van het buitenlands beleid, door de intergouvernementele aard van het buitenlands beleid. Zo blijven nationale regeringen een sleutelpositie innemen in de besluitvorming en de implementatie van Europees beleid (Börzel, 2003:3). België projecteert zijn ideeën en voorkeuren voor de DRC op het Europees niveau. Zo greep België bij het Europees voorzitterschap in 2001 de opportuniteit om een grotere Europese betrokkenheid teweeg te brengen in de Grote Meren (Nasra, 2008:239). Dit leidt tot schaalvoordelen. Op internationaal niveau spreken met Europese stem heeft meer aanzien dan een Belgische verklaring. Op die manier vergroot België zijn internationale invloed. Maar ook voor politiek gevoelige informatie wordt dankbaar gebruik gemaakt van het Europees niveau om de Belgische boodschap over te brengen (H. Chantry³⁷, interview, 2011, 18 april). Zo veroordeelde de

³⁶ Het totaal van de handelsuitwisselingen tussen België en de DRC (totaal van invoer en uitvoer) bedroeg in 2010 minder dan één duizendste van het totaal van de handelsuitwisselingen tussen België en de rest van de wereld (NBB, 2011).

³⁷ Hugues Chantry is adviseur van de ambassade, Desk Officer DRC op de directie Bilaterale Relaties, DG Bilaterale Zaken, FOD Buitenlandse Zaken.

Hoge Vertegenwoordiger de veranderingen in de grondwet in januari 2011 (EU PRESS, 2011, 24 januari). Omdat het Europees beleid in grote mate gedragen wordt door het activisme van een handvol lidstaten, weegt België des te meer in het besluitvormingsproces (Coolsaet & Nasra, 2009:9; J.-C. Charlier, interview, 2011, 12 april).

Europeanisering is geen eenrichtingsproces. Naast de bottom-up dimensie is er ook de top down dimensie. Onze onderzoeksvraag focust op die top down dimensie: *“Wat is de impact van het EU-lidmaatschap op het Belgisch Congobeleid?”* Dat er wel degelijk een impact is, hebben we reeds in het eerste deel uitgebreid beargumenteerd. Ons onderzoek focust op beleidsveranderingen, dit zijn aanpassingen van instrumenten of actoren. De vraag is wat deze veranderingen inhouden. Met andere woorden, hoe manifesteert europeanisering zich?

Veranderingen aanduiden als gevolg van het EU-lidmaatschap kan het gevaar inhouden dat het proces europeanisering overschat wordt. België wordt namelijk ook door andere factoren beïnvloed in zijn Congobeleid. Zo is er de internationale gemeenschap, die ruimer is dan de EU. Het Belgisch ontwikkelingsbeleid wordt mee bepaald door het comité voor ontwikkelingssamenwerking van de OECD, het beleid van andere landen, de Club van Parijs, richtlijnen van het IMF, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie. De Millenniumdoelstellingen van de VN zijn een leidraad bij het bepalen van het ontwikkelingsbeleid. 191 lidstaten van de VN hebben zich aan het begin van het nieuwe millennium ertoe verbonden de strijd tegen armoede aan te gaan. Dit werd vertaald in acht doelstellingen³⁸ die tegen 2015 bereikt moeten worden. Ook de Verklaring van Parijs over de harmonisering en de afstemming van de hulp is een belangrijke toetssteen van het Belgisch ontwikkelingsbeleid. De Verklaring van Parijs werd door meer dan 100 vertegenwoordigers van donorlanden (waaronder België), internationale organisaties en ontwikkelingslanden in maart 2005 ondertekend. Daarin is vastgelegd hoe de westerse ontwikkelingshulp efficiënter kan worden georganiseerd om de impact ervan te vergroten.

De convergerende agenda's van de EU en van België voor de DRC (Vlassenroot, Biscop & Hoebeke, 2007:34) wijzen dus niet in de eerste plaats op europeanisering, maar wel op een internationale consensus over de doelstellingen in de DRC. Naast de internationale context, wordt België ook intern beïnvloed door communautaire meningsverschillen. Volgens Jean-Christophe Charlier (interview, 2011, 12 april) wordt de EU aangewend om het eigen discours te staven.

We bespreken nu de europeanisering in de volgende domeinen: de diplomatieke relaties, de ontwikkelingssamenwerking en de militaire samenwerking.

³⁸ De millenniumdoelstellingen zijn uitbanning van extreme armoede en honger, basisonderwijs voor iedereen, gelijkheid van vrouwen en mannen; zelfbeschikkingsrecht van vrouwen, terugdringen van kindersterfte, verbetering van de gezondheidszorg voor moeders, bestrijding van HIV/aids, malaria en andere ziekten, duurzame milieubescherming, totstandbrenging van een mondiaal ontwikkelingspartnerschap.

Diplomatieke relaties

In hoofdstuk 3 zagen we reeds dat er een misfit moet zijn tussen het nationaal en het Europees beleid voor we kunnen spreken van europeanisering. Zonder misfit treden er geen veranderingen op. Dit is ook de vaststelling van Hugues Chantry. Volgens hem is er geen sprake van europeanisering van de diplomatieke relaties, daar de EU en België dezelfde analyses maken. Zo is een belangrijk dossier momenteel de komende verkiezingen in de DRC. Zowel de EU, te monde van de Hoge Vertegenwoordiger, als België zijn van mening dat er net als in 2006 steun moet worden verleend aan het verkiezingsproces en er een groot aantal verkiezingswaarnemers aanwezig dient te zijn. Er is dus geen verschil in beleid. België blijft volledig vrij om de agendapunten van zijn bilaterale ontmoetingen te definiëren en om er zijn eigen boodschappen te laten horen, die vaak identiek zijn aan de EU-boodschappen. Volgens Hugues Chantry beperkt de invloed van de EU zich tot de middelen die het ter beschikking stelt: *“Wij definiëren ons beleid in functie van de middelen die ter beschikking staan van de Europese Unie. In dat opzicht heeft Europa wel een invloed op ons beleid.”*

De convergentie van beleid is een gevolg van de regelmatige vergaderingen van de EU, de lidstaten en de DRC. Eén van die vergaderingen is ‘dialoog artikel 8’, op basis van artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou. Dit artikel stelt de modaliteiten vast van de politieke dialoog met de partnerlanden van ontwikkelingssamenwerking. De bedoeling is om de dialoog te harmoniseren. De partijen moeten regelmatig op flexibele wijze en op het geëigende niveau een veelomvattende en politiek evenwichtig dialoog voeren om informatie uit te wisselen en prioriteiten en gemeenschappelijke beginselen vast te stellen. In de DRC ondervindt ‘dialoog artikel 8’ weerstand om zich te ontwikkelen, door het sterk gevoel van soevereiniteit van de Congolezen sinds de verkiezingen van 2006 (H. Chantry, interview, 2011, 18 april). Wel zijn er voldoende ad hoc fora om over politieke kwesties te overleggen, zoals het (ad hoc) “comité de pilotage”, met als thema de verkiezingen. De uitwisseling van informatie en analyses tussen de EU-lidstaten zijn zo intens dat ze heel vaak akkoord gaan met de voorstelling van de prioriteiten of agendapunten voor een vergadering met de DRC. Aangezien België over veel inlichtingen beschikt en door haar EU partners beschouwd wordt als dé specialist van de DRC is het evident dat het de EU-prioriteiten in DRC sterker beïnvloedt dan andere partners. Opnieuw valt het op dat de bottom-up europeanisering primeert.

Ontwikkelingssamenwerking

De ontwikkelingssamenwerking (net als de humanitaire hulp) is een bevoegdheid die gedeeld wordt tussen de lidstaten en de EU (art. 4 Verdrag betreffende de Werking van de EU). De lidstaten en de EU dienen hun beleid te coördineren en overleg te plegen over hun hulpprogramma’s (art. 210 Verdrag betreffende de Werking van de EU). Op Europees niveau is ontwikkelingssamenwerking een sterk uitgebouwd communautaire bevoegdheid. Desondanks blijft de ontwikkelingssamenwerking voor de lidstaten een instrument van buitenlandse politiek. De lidstaten spannen zich in om nationale

belangen te dienen aan de hand van het Europees ontwikkelingsbeleid. Zo bestaat de financiering van het EOF uit nationale bijdragen.

Wat zijn nu de veranderingen in het Belgisch ontwikkelingsbeleid in de DRC ten gevolge van europeanisering? Er zijn twee Europese instrumenten die het Belgisch ontwikkelingsbeleid beïnvloeden, met name de Europese Consensus voor ontwikkeling (2005) en de EU-gedragscode inzake ontwikkelingssamenwerking (2007).

Op 20 december 2005 hebben de drie Europese politieke instellingen (de Raad, het Parlement en de Commissie) en de lidstaten gezamenlijk de eerste Europese consensus over het ontwikkelingsbeleid van de EU goedgekeurd. Het is de eerste gezamenlijke tekst van de communautaire instellingen en de lidstaten. Deze verklaring schetst een gemeenschappelijke visie die richting geeft aan het optreden van zowel de lidstaten als van de Gemeenschap op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Die visie moet de acties van de Commissie en van de 27 lidstaten sturen. De prioriteit van het ontwikkelingsbeleid ligt bij armoedebestrijding. Het beleid is gebaseerd op de bevordering van behoorlijk bestuur, democratie en mensenrechten en op partnerschap met de ontwikkelingslanden. Aangezien dit een gemeenschappelijke tekst is, wordt in punt 30 van de consensus benadrukt dat er samenhang moet zijn tussen de maatregelen van de Gemeenschap en die van de lidstaten. Beide partijen moeten elkaar aanvullen. Het werk wordt verdeeld tussen de Gemeenschap en de lidstaten om de hulp van de EU doeltreffender te maken.

Ten tweede is er de EU-gedragscode inzake complementariteit en arbeidsverdeling in het ontwikkelingsbeleid (2007). De EU-gedragscode is gebaseerd op de Europese Consensus en de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp. Het bevat leidende beginselen en bijbehorende maatregelen, biedt de lidstaten en de Commissie sturing en dient snel en op pragmatische wijze in alle partnerlanden te worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situaties van de partnerlanden en de eigen verantwoordelijkheid van het partnerland wordt ondersteund. In het Indicatief Samenwerkingsprogramma van 2010-2013 (2009:2) wordt de EU-gedragscode als één van de bronnen genoemd waarmee het programma rekening houdt.

Naar aanleiding van de Europese Consensus en de EU-gedragscode, maar ook omdat er de politieke wil was tot een efficiënter ontwikkelingsbeleid, beperkte België zich tot drie interventiesectoren in de DRC. Deze verandering werd volgens Luc Timmermans³⁹ (interview, 2011, 12 april) niet als een belemmering van het beleid beschouwd aangezien er reeds een consensus bestond over de noodzaak tot een efficiënter beleid. Het verminderen van het aantal sectoren moest leiden tot een minder versnipperd beleid en meer middelen per sector. Een discussiepunt was in welke sectoren België actief

³⁹ Luc Timmermans is adviseur aan de DG Ontwikkelingssamenwerking – gouvernementele programma's, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

zou blijven. Hierin spelen namelijk allerlei belangen mee van ngo's en andere organisaties die actief zijn in het ontwikkelingsbeleid. De vraag was in welke sectoren België comparatieve voordelen biedt ten opzichte van andere donoren. Uiteindelijk werd er gekozen voor de volgende drie prioritaire sectoren: landbouw, plattelandontwikkeling (wegen en overzetboten) en technisch en beroepsonderwijs ("Programme Indicatif de Coopération", 2009). Het kiezen van de sectoren kan wijzen op een 'imaginary constraint', waarbij de 'blame-it-on-Brussels' tactiek wordt gebruikt om een onpopulaire beslissing te kunnen doordrukken.

De dialoog over de bilaterale ontwikkelingshulp wordt enkel gevoerd tussen de DRC en België. Op vraag van de DRC zelf geldt voor de gezondheidssector een exit-strategie, hoewel België er nummer 1 was. Net als de EU en in het kader van een grotere responsabilisering van het partnerland, houdt België rekening met de vijf prioritaire domeinen ("Cinq Chantiers") aangeduid door de Congolese regering. Dit zijn de infrastructuur, werkgelegenheid, huisvesting, water- en elektriciteitsvoorziening, gezondheid en onderwijs.

België is één van de goede leerlingen als het erop aan komt de Europese Consensus en de EU-gedragscode te volgen (L. Timmermans, interview, 2011, 18 april). Volgens Luc Timmermans heeft dit ook te maken door het sterk engagement van Louis Michel als Europese Commissaris. België kon zich moeilijk permitteren om het beleid van zijn landsgenoot in de wind te slaan. Dit is een vorm van "rhetorical trap".

De Europese Consensus en de EU-gedragscode zijn niet verplicht. De lidstaten passen hun beleid aan op vrijwillige basis. Sommige lidstaten volgen die niet, zoals Groot-Brittannië (L. Timmermans, interview, 2011, 18 april). De Britse regering heeft een evaluatie gedaan van haar portefeuille. Hierbij werden het aantal partnerlanden gereduceerd en het aantal sectoren opgetrokken, zonder Europees overleg.

Volgens Jean-Christophe Charlier (interview, 2011, 12 april) ligt de nadruk in het Belgisch ontwikkelingsbeleid op samenwerking en coherentie. Op Europees niveau merkt hij een toenemende samenwerking, uitwisseling en harmonisering. Zo spreekt de Europese ambassadeur steeds vaker in naam van de lidstaten. Desondanks is Jean-Christophe Charlier ervan overtuigd dat er nog genoeg discretionaire bevoegdheid is voor het nationaal niveau. De bilaterale relaties blijven bilateraal. Hij verwacht van de Hoge Vertegenwoordiger een sterker coherent Europees beleid. Momenteel merkt hij niet veel verandering. De Hoge Vertegenwoordiger en de speciale dienst voor extern beleid moeten zich nog bewijzen.

Er valt ook een convergentie van beleidsdoelstellingen te merken. Zo heeft zowel België (in haar Indicatief Samenwerkingsprogramma) als de EU (in de Overeenkomst van Cotonou) de millenniumdoelstellingen als basis voor hun ontwikkelingsbeleid. De nauwe aansluiting van de

Belgische en de Europese agenda in het ontwikkelingsbeleid moet dus gekaderd worden binnen een groter geheel dan de EU. De Belgische en de Europese agenda worden beïnvloed door de internationale gemeenschap, bijvoorbeeld de VN voor de millenniumdoelstellingen en de Verklaring van Parijs voor de Europese Consensus. Zoals we in de inleiding reeds aangaven, is het niet evident om een lijn te trekken waar de invloed van de EU en die van andere multilaterale organisaties begint.

Militaire samenwerking

Ook voor de militaire samenwerking is de EU een belangrijke partner. Centraal staat hier opnieuw om zo efficiënt mogelijk te werken, met de sleutelwoorden coördinatie en samenwerking met de EU en de lidstaten aanwezig in de DRC.

België levert, na Frankrijk, de grootste bijdrage aan EUSEC, de Europese missie voor de hervorming van de veiligheidssector (J. Poncin, interview, 2011, 28 april). Door de middelen die het ter beschikking stelt en de expertise speelt België een rol in de besluitvorming. De aandacht voor vormingen van de Congolese militairen, één van de doelstellingen van EUSEC, was een belangrijke eis van België. De verantwoordelijke voor de vormingen binnen de missie is een Belg.

Wekelijks komen de bilaterale partners, de EU, de VN en Congolese vertegenwoordigers samen om de acties te coördineren (W. Bourgeois⁴⁰, interview, 2011, 28 april). Elke partij houdt zich bezig met een eigen thema, een stukje van de puzzel. De wekelijkse ontmoetingen, zowel in België als ter plaatse in de DRC dienen om de verschillende puzzelstukjes in elkaar te laten passen. Door de beperkte budgetten is het van belang om geen overlappend beleid te voeren.

Het Europees niveau beïnvloedt het Belgisch beleid in die mate dat België zijn middelen inzet waar die het meest nodig zijn. Zo is EUSEC een missie die vooral het strategisch niveau (hoger management) van het Congolees leger ondersteunt en zorgt voor de nodige infrastructuur. België richt zich meer tot het operationeel niveau van het leger, zoals de vorming van de officieren. Net als in het ontwikkelingsbeleid streeft de militaire samenwerking naar een duidelijke arbeidsverdeling om de efficiëntie van de hulp te optimaliseren. Het Europees beleid vormt geen belemmering voor het Belgisch Congolees beleid, maar is complementair. Ze opereren op een ander niveau. Het bilaterale en multilaterale moeten leiden tot synergie. De bilaterale relaties blijven van belang om nationale accenten te leggen, nationale belangen te behartigen en de hiaten van het Europees beleid op te vangen.

“La Belgique est souveraine dans ce qu'elle fait avec le Congo, ce n'est pas l'Union Européenne qui va dire ce qu'elle doit faire et pas faire.” (J. Poncin, interview, 2011, 28 april)

⁴⁰ Walter Bourgeois is Luitenant-Kolonel aan de EU Desk, departement Strategie, Defensie.

De EU wordt een steeds belangrijkere speler. Deze multilaterale werkwijze wordt gedragen door de wil van de lidstaten. Er wordt verwacht dat er dankzij de Hoge Vertegenwoordiger meer samengewerkt wordt tussen de communautaire domeinen (voormalige eerste pijler) en de GBVB (voormalige tweede pijler). De pijlerstructuur is door het Verdrag van Lissabon afgeschaft, maar nog steeds worden er moeilijkheden ondervonden bij samenwerking tussen het ontwikkelingsbeleid en de militaire acties. Tot op vandaag ervaart Walter Bourgeois weinig invloed van de Hoge Vertegenwoordiger.

Terwijl België streeft naar een sterkere Europese samenwerking op militair vlak, wordt dit minder enthousiast onthaald door de DRC. Net als Hoebeke (2007:57) stelt Joel Poncin vast dat op vlak van veiligheid en defensie de DRC een brede waaier aan bilaterale overeenkomsten verkiest boven één sterk coördinerend orgaan, omdat ze vreest voor haar soevereiniteit.

We eindigen dit hoofdstuk met een samenvattende tabel. Op vlak van diplomatieke relaties maken de EU en België dezelfde analyses en hebben een gelijklopende agenda. Er treden geen opvallende veranderingen in het Belgisch Congobeleid. Regelmatige consultaties, vergaderingen en informatiedeling leiden tot socialisering en bijgevolg tot de transformatie van percepties bij de betrokken actoren, waardoor ze hetzelfde beleid nastreven. Voor het ontwikkelingsbeleid ontwikkelde de EU meerdere instrumenten om de coherentie en de complementariteit van het beleid te verhogen. Dit zijn de Europese Consensus en de EU-gedragscode. Als gevolg hiervan verminderde België het aantal interventiesectoren. Op militair vlak verricht elke partner actief in de DRC een deel van het werk. Alle respondenten zijn ervan overtuigd dat de EU het kader vormt waarbinnen België zijn beleid voert. Het feit dat de respondenten dezelfde mening delen, verhoogt de betrouwbaarheid van onze onderzoeksresultaten.

	Functie van de EU	Europese Instrumenten	Agenda van de EU	Veranderingen
Diplomatieke relaties	Socialisering	Art. 8 Cotonou en ad hoc vergaderingen	Gelijklopend	Transformatie van percepties
Ontwikkelingsbeleid	Framing integration	Europese Consensus en EU-gedragscode	Dient als kader voor het eigen beleid	Aantal sectoren verminderd naar drie, complementair aan EU-beleid
Militaire samenwerking	Framing integration	EUSEC	Dient als kader voor het eigen beleid	Complementair aan EU-beleid

Tabel 6: Europeanisering van het Belgisch Congobeleid

Deel IV: Algemeen besluit

In deel I van deze masterproef verduidelijkten we het concept europeanisering aan de hand van een heldere afbakening. Hiermee kwamen we tegemoet aan de kritiek dat europeanisering onbruikbaar is voor wetenschappelijk onderzoek omdat het een containerbegrip zou zijn. We kennen de meerwaarde van het concept, maar ook de tekortkomingen. Zo is het moeilijk om oorzaken en gevolgen van elkaar te onderscheiden. Deze kritiek leunt echter nauw aan bij de meerwaarde van europeanisering. Als we europeanisering beschouwen als een cyclisch proces, waarbij de lidstaten zowel ‘takers’ als ‘shapers’ zijn, dan is het nadelige gevolg hiervan dat het inderdaad moeilijk wordt om oorzaken en gevolgen van elkaar te onderscheiden. We illustreerden het cyclisch proces meermaals door te wijzen op de nauwe verweving van de top down dimensie met de bottom-up dimensie doorheen ons onderzoek. Een ander punt van kritiek is de overschatting van de invloed van de EU. Omdat we ons ervan bewust zijn dat niet alle aanpassingen in het Belgisch Congobeleid toe te schrijven zijn aan de EU, refereerden we meermaals in ons onderzoek naar andere multilaterale organisaties. Maar het is moeilijk, zo niet onmogelijk om de lijn te trekken tussen invloed van de EU en invloed van andere internationale organisaties of tendensen. De EU wordt door de respondenten alvast als de belangrijkste partner beschouwd in het Belgisch Congobeleid.

Het structureel kader van europeanisering startten we met een overzicht van benaderingen van europeanisering. Dit bood ons de mogelijkheid om ons onderzoek te kaderen binnen één van deze benaderingen, de ‘national adaptation school’. Vervolgens hebben we onderzocht wat europeanisering betekent voor het nationaal buitenlands beleid. We deden dit in hoofdstuk 2, met een definiëring van europeanisering van het nationaal buitenlands beleid en een toelichting op de dimensies. Net als vele andere onderzoekers in het veld kozen we voor de driedelige definitie van Wong (2005). Hij onderscheidt drie dimensies, met name de top down, de bottom-up en het socialiseringsproces. Uit dit hoofdstuk leidden we af dat er wel degelijk europeanisering plaatsvindt van het nationaal buitenlands beleid. De mechanismen uit hoofdstuk 3 bieden een antwoord op de vraag hoe de EU het Belgisch Congobeleid beïnvloedt. Voor ons onderzoek is het mechanisme ‘framing integration’ van toepassing. Dit betekent dat de invloed gebeurt door socialisering en het kaderen van nationale ideeën en verwachtingen. De Europese beslissingen, zoals de Europese Consensus en de EU-gedragscode zijn in geen geval wettelijk bindend. Europeanisering vindt hier op een vrijwillige en niet-hiërarchische basis plaats. Zoals Tonra (2001:18) stelt, is de doelstelling van Europese regels op vlak van buitenlands beleid vooral een duidelijke identiteit creëren en collectieve actie ondernemen.

“Horizontal Europeanization is a process of change triggered (...) by the diffusion of ideas and discourses about the notion of good policy and best practice.” (Radaelli, 2003:41)

In het tweede deel gaven we een overzicht van de actoren en instrumenten (volgens de ‘public policy’ van Radaelli (2003) en ‘policy’ van Börzel en Risse (2003)) van respectievelijk het Belgisch en het Europees Congobeleid.

In deel III gaven we een analyse van de europeanisering van het Belgisch Congobeleid. Op vlak van diplomatieke relaties maken de EU en België dezelfde analyses en ze hebben een gelijklopende agenda. Bijgevolg treden er geen opvallende veranderingen op van het Belgisch Congobeleid. Regelmatige consultaties, vergaderingen en informatiedeling leiden tot socialisering en bijgevolg tot de transformatie van percepties bij de betrokken actoren, waardoor ze hetzelfde beleid nastreven. Voor het ontwikkelingsbeleid heeft de EU meerdere instrumenten om de coherentie en de complementariteit van het beleid te verhogen. Dit zijn de Europese Consensus en de EU-gedragscode. Als gevolg hiervan verminderde België het aantal interventiesectoren. De EU beïnvloedt het Belgisch ontwikkelingsbeleid in die mate dat België zijn beleid bepaalt binnen het kader van de EU, om overlapping van beleid te vermijden en de efficiëntie ervan te verhogen. Hetzelfde geldt voor de militaire acties. Op militair vlak verricht elk partner actief in de DRC een deel van het werk.

Volgens Wong (2005:141) leidt europeanisering op lange termijn tot beleidsconvergentie. Ons onderzoek bevestigt dat de EU en België in de DRC streven naar dezelfde beleidsdoelstellingen. De EU en België maken dezelfde analyses op politiek vlak. Voor het ontwikkelingsbeleid streeft zowel de EU als België naar het vervullen van de millenniumdoelstellingen en op militair vlak is de hervorming van de veiligheidssector voor zowel de EU als België prioritair.

De EU heeft in de drie beleidsdomeinen een toegenomen rol, maar het vervangt de bilaterale relaties niet. Dit is ook wat Wong (2005:136) vaststelt in de ‘national adaptation school’: Het EU-niveau vervangt de nationale staat niet, maar wordt wel een belangrijk referentiepunt. De Europese agenda wint aan belang, om het eigen beleid te kaderen. Dat België haar ontwikkelingsbeleid en militaire acties bepaalt binnen het kader van de EU, bevestigt wat Manners & Whitman (2000:243) stellen:

“Member States conduct all but the most limited foreign policy objectives inside an EU context.”

Toch benadrukken de respondenten dat dit geen belemmering vormt, maar dat op die manier het Belgisch Congobeleid schaalvoordelen ondervindt en efficiënter werkt. Het is een opportuniteit om het buitenlands beleid te versterken. Het Europees niveau wordt niet gebruikt om de relaties met de voormalige kolonie te ‘dumpen’, zoals Manners & Whitman (2000:247) suggereren, maar wordt als hefboom beschouwd voor de nationale doelstellingen. Het is een bewuste keuze om het eigen beleid te kaderen in de context van de EU. Bovendien is dat kader niet verplichtend en participeren de lidstaten aan het tot stand komen van dat Europees kader. Het buitenlands beleid blijft dus van intergouvernementele aard (Gross, 2009:xii; Smith, 2004:741).

We focusten in ons onderzoek op aanpassingen van beleid. De institutionele aanpassingen werden niet in beschouwing genomen. Om die veranderingen in administraties te meten is het nodig om het Belgisch Congobeleid over een grotere tijdspanne te beschouwen. Het actueel beleid (waaraan deze masterproef zich beperkt) is een beleid van continuïteit. Daarom zijn er op korte termijn geen institutionele aanpassingen te bemerken. Indien het Congobeleid onderzocht wordt in een bredere tijdspanne (bijvoorbeeld '80-'90) dan zou er onderzoek gevoerd kunnen worden naar institutionele aanpassingen, zoals de aanwerving van nationale ambtenaren met een ander profiel, de uitbreiding van nationale diplomatieke diensten en een duidelijke heroriëntering van de nationale ministeries van Buitenlandse Zaken tot Europa. Kassim, et al. (2000) hebben het over veranderingen in coördinatiesystemen. Dit zijn veranderingen om de deelname aan het EU-besluitvormingsproces te optimaliseren. In beleid dat een groot belang geniet op de nationale agenda, dient de nationale regering te verzekeren dat de posities snel en efficiënt ontwikkeld, aanvaard en verdedigd worden. De vraag is dan hoe die institutionele veranderingen zich manifesteren.

De niet-statelijke en regionale actoren (deelstaten) kwamen niet aan bod in ons onderzoek. We hebben louter gefocust op de bilaterale relaties tussen België en de DRC, van staat tot staat. Het zou interessant zijn om de europeanisering van de niet-statelijke en de regionale actoren te onderzoeken. Wie wordt door europeanisering versterkt? Europeanisering als een opkomende politieke opportuniteitsstructuur verschaft sommige actoren bijkomende middelen om hun invloed uit te oefenen, terwijl het de mogelijkheden van andere actoren om hun doelen te bereiken serieus beperkt. Bij dit soort onderzoek is het mogelijk om de faciliterende variabelen te toetsen, zoals de 'multiple veto points', de aanwezige middelen om de nieuwe Europese opportuniteiten te benutten, de aanwezigheid van 'change agents' en de rol van de politieke cultuur.

Een derde interessant onderzoekselement is de invloed van de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon op het Belgisch Congobeleid. Vandaag zien de respondenten weinig invloed op het Belgisch Congobeleid, maar ze hebben wel grote verwachtingen. Zo verwachten ze dat de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid en de dienst voor extern optreden een sterkere EU-aanwezigheid in de wereld mogelijk maken. Zoals in de algemene beleidsnota van Buitenlands beleid (2009:6) te lezen is, moet op termijn de Europese dienst voor extern optreden een grotere samenhang tussen Raad en Commissie verzekeren, alsook de bundeling van de eigen krachten in een Europese diplomatie. Maar dat vraagt consensus tussen de 27 lidstaten. De moeilijkheid om die consensus te bereiken kan leiden tot een zwakke Europese boodschap.

Uit ons onderzoek concluderen we dat de top down dimensie van het Belgisch Congobeleid zwak is. Ons onderzoek is een bevestiging van de overheersende bottom-up dimensie van europeanisering in het Belgisch Congobeleid.

Bibliografie

Boeken

- BULMER, S. & LEQUESNE, C. (eds.) (2005). *The Member States and the European Union*. New York: Oxford University Press, 399p.
- COOLSAET, R. (2001). *België en zijn buitenlandse politiek. 1830 – 2000*. Leuven: Uitgeverij van Halewyck, 725p.
- COPIETERS, B., EMERSON, M., HUYSSSEUNE, M., KOVZIRIDZE, T., NOUTCHEVA, G., TOCCI, N. et al. (2004). *Europeanisering en conflictoplossing. Case-studies uit de Europese periferie*. Gent: Academia Press, 270p.
- COWLES, M. G., RISSE, T., CAPORASO, J. (eds.) (2001). *Europeanization and Domestic Change. Transforming Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 272p.
- CROS, M-F. & MISSER, F. (2010). *Le Congo (RDC) de A à Z*. Brussel : André Versailles éditeur, 239p.
- GROSS, E. (2009). *The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 194p.
- KASSIM, H., PETERS, B. H. & WRIGHT, V. (eds.) (2000). *The National Co-ordination of EU Policy*. New York: Oxford University Press, 269p.
- MANNERS, I. & WHITMAN, R. G. (eds.) (2000). *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press, 284p.
- TONRA, B. (2001). *The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Aldershot: Ashgate, 305p.

Artikels uit wetenschappelijke tijdschriften en verzamelwerken

- BÖRZEL, T. (2005). *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*. In S. BULMER & C. LEQUESNE (eds.), The Member States and the European Union. New York: Oxford University Press, pp. 45-69.
- BÖRZEL, T. & RISSE, T. (2003). *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. In K. FEATHERSTONE & C. M. RADAELLI (eds.), The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press, pp. 58-80.
- BULMER, S. & BURCH, M. (2005). *The Europeanization of UK government: from quiet revolution to explicit step-change?* In Public Administration, 83 (4), 861-890.
- BULMER, S. & RADAELLI, C. M. (2005). *The Europeanization of National Policy*. In S. BULMER & C. LEQUESNE (eds.), The Member States and the European Union. New York: Oxford University Press, pp. 338-359.
- COLE, A. & Drake, H. (2000). *The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation*. In Journal of European Public Policy, 7 (1), 26-43.
- COOLSAET, R. & NASRA, S. (2009). *Buitenlands beleid in België: beleid onder binnenlandspolitieke druk*. In Studia Diplomatica, september 2009, 12p.

- COOLSAET, R. & SOETENDORP, B. (2000). *Belgium and the Netherlands*. In I. MANNERS & R. G. WHITMAN (eds.), The Foreign Policies of European Union Member States. Manchester: Manchester University Press, pp. 128-143.
- COWLES, M. G. (2002). [untitled] In The American Political Science Review, 96 (3), 691-692.
- ECONOMIDES, S. (2005). *The Europeanization of Greek Foreign Policy*. In West European Politics, 28 (2), 471-491.
- FEATHERSTONE, K. (2003). *Introduction: In the Name of 'Europe'*. In K. FEATHERSTONE & C. M. RADAELLI (eds.), The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press, pp. 3-22.
- FEATHERSTONE, K. & RADAELLI, C. M. (2003). *A Conversant Research Agenda*. In K. FEATHERSTONE & C. M. RADAELLI (eds.), The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press, pp.331-341.
- HAAS, P. M. (1992). *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*. In International organization, 46 (1), 1-36.
- HOEBEKE, H. (2006). *The Politics of Transition in the DRC*. In Africa Policy and Research Notes, IRRI-KIIB CENTRAL AFRICA PROGRAM, nr. 1, 15p.
- HOEBEKE, H. (2007). *The EU and "Conflict Peacebuilding" in the DRC*. In Studia Diplomatica, 60 (1), 43-58.
- HOEBEKE, H. (2010). *DRC Politics. The Politics of Continuity?* In The african.org, magazine of the Institute for Security Studies, Issue 5, februari/maart 2010, 3p.
- KASSIM, H. (2003). *Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems*. In K. FEATHERSTONE & C. M. RADAELLI (eds.), The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press, pp. 83-111.
- KASSIM, H. (2005). *The Europeanization of Member State Institutions*. In S. BULMER & C. LEQUESNE (eds.), The Member States and the European Union. New York: Oxford University Press, pp. 285-316.
- KEATING, M. (2004). *Exploring Europeanization*. In International Studies Review, 6 (3), 481-482.
- KETS, E. (2007). *Kuifje en Tintin kibbelen in Afrika. Vlaams-Waalse spanningen in het Belgische Congobeleid*. In Internationale Spectator, 61 (11), 533-538.
- KNILL, C. & LEHMKUHL, D. (2002). *The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms*. In European Journal of Political Research, 41, 255-280.
- LADRECH, R. (1994). *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. In Journal of Common Market Studies, 32 (1), 69-88.
- OLSEN, J.P (2002). *The Many Faces of Europeanization*. In Journal of Common Market Studies, 40 (5), 921-952.
- ORBIE, J. (2008). *The European Union's Role in World Trade: Harnessing Globalisation?* In J. Orbie (ed.), Europe's Global Role. Farnham: Ashgate, pp.35-66.
- RADAELLI, C.M. (2003). *The Europeanization of Public Policy*. in K. FEATHERSTONE & C. M. RADAELLI (eds.), The Politics of Europeanization. New York: Oxford University Press, pp. 27-56.
- SMITH, M. E. (2000). *Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy cooperation*. In Journal of European Public Policy, 7 (4), 613-631.

SMITH, M. E.(2004). *Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy*. In Journal of European Public Policy, 11 (4), 740-758.

VERSLUYS, H. (2008) *European Union Humanitarian Aid: Lifesaver or Political Tool?* In J. Orbie (ed.), Europe's Global Role. Farnham: Ashgate, pp91-115.

WONG, R. (2005). *The Europeanization of Foreign Policy*. In C. HILL & M. SMITH (eds.), International relations and the European Union, Oxford: Oxford university press, pp. 134-153.

WONG, R. (2007) *Foreign Policy*. In P. GRAZIANO & P. VINK (eds.), Europeanization: new research agendas. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 321-334.

Elektronische bijdragen

AMBASSADE VAN BELGIE IN KINSHASA (s.d.). *Politieke sectie*. Geraadpleegd op 30 april 2011 op <http://www.diplomatie.be/kinshasanl/default.asp?id=33&mnu=33>.

AMBASSADE VAN BELGIE IN KINSHASA (s.d.). *Militaire sectie*. Geraadpleegd op 30 april 2011 op <http://www.diplomatie.be/kinshasanl/default.asp?id=35&mnu=35>.

CSASZI, L. (2008). *Handelsregelingen voor ontwikkelingslanden*. Geraadpleegd op 12 mei 2011 op http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7254_nl.htm.

DOUAUD, A. & CAPRILE, A. (2008). *Betrekkingen met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan: van de overeenkomsten van Yaoundé en Lomé tot de overeenkomst van Cotonou*. Geraadpleegd op 12 mei 2011 op http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7256_nl.htm.

ECHO (2009). *“Les finances d'ECHO”*, Geraadpleegd op 1 maart 2011 op http://ec.europa.eu/echo/funding/finances_fr.htm.

ECHO (2010a). *Plan de mise en œuvre humanitaire: République Démocratique du Congo*. s.l., 7p. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2011/HIPs/DRC_fr.pdf.

EUROPA (2007). *Opname van het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting*. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12110_nl.htm.

EUROPESE DELEGATIE IN DE DRC (s.d.). *Appui aux finances publiques*. s.l., 2p. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://ec.europa.eu/delegations/rdc/documents/eu_rdc/022.03.pdf.

EUROPESE DELEGATIE IN DE DRC (s.d.). *Les instruments de soutien de la Commission européenne en faveur du secteur privé en RDC*. s.l., 4p. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://ec.europa.eu/delegations/rdc/documents/eu_rdc/022.06.01_secteur_privé.pdf.

EUROPESE DELEGATIE IN DE DRC (s.d.). *Accords de partenariat économique intérimaires : Questions et Réponses*. s.l., 6p. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://ec.europa.eu/delegations/rdc/documents/eu_rdc/ape_faq.pdf.

EUROPESE DELEGATIE IN DE DRC (s.d.). *Après presque 40 ans sans consultation populaire, les Congolais ont voté*. s.l., 1p. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://ec.europa.eu/delegations/rdc/documents/eu_rdc/025_03_elections_fr.pdf.

EUROPESE DELEGATIE IN DE DRC (s.d.). *L'opération Artemis*. s.l. 1p, Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://ec.europa.eu/delegations/rdc/documents/eu_rdc/025_01_artemis_fr.pdf.

EUROPESE DELEGATIE IN DE DRC (s.d.). *Sécuriser les élections : la mission de l'EUFOR*. s.l., 1p. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op http://ec.europa.eu/delegations/rdc/documents/eu_rdc/025_02_eufor_fr.pdf.

EUROPESE DELEGATIE IN DE DRC (s.d.). *Présentation Accord de Partenariat*. Geraadpleegd op 30 april 2011 op http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/eu_rdc/trade_relation/economic_partnership_agreement/presentation/index_fr.htm.

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2009). *De Belgisch-Congolese samenwerking*. s.l., 2p. Geraadpleegd op 11 april 2011 op <http://www.diplomatie.be/kinshasanl/media/kinshasanl/061109abos.pdf>.

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2010a). *Partners in gouvernementele samenwerking*. Te raadplegen op <http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Partnerschappen/Gouvernementele/> (laatst geraadpleegd op 11 april 2011).

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2010b). *Humanitaire hulp*. Te raadplegen op http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Partnerschappen/Humanitaire_programmas_en_voedselzekerheid/Humanitaire_Hulp/ (laatst geraadpleegd op 17 mei 2011).

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2010c). *EU en ontwikkelingsbeleid*. Te raadplegen op http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Europese_Unie/belgie_en_de_eu/europese_unie_en_het_ontwikkelingsbeleid/ (laatst geraadpleegd op 17 mei 2011).

NBB (Nationale bank van België) (2010). *Jaargegevens van de buitenlandse handel van België met de DRC volgens het nationaal concept voor 2010*. Geraadpleegd op 7 mei 2011 op <http://www.nbb.be/sdb/TableViewer/tableView.aspx>.

VANACKERE, S. (2010a). *Het Belgische beleid ten aanzien van Congo. Toespraak van minister van Buitenlandse Zaken van 7 oktober 2010 aan de KU Leuven*. Geraadpleegd op 4 mei 2011 op <http://www.diplomatie.be/kinshasafr/media/kinshasafr/20101007discsvnl.pdf>.

Council Common Positions & Council Joint Actions

COUNCIL JOINT ACTION 96/250/CFSP of 25 March 1996 appointing the European Union Special Representative for the African Great Lakes Region, amended by COUNCIL JOINT ACTION 2003/447/CFSP of 8 December 2003; COUNCIL JOINT ACTION 2004/530/CFSP of 28 June 2004; COUNCIL JOINT ACTION 2005/586/CFSP of 2 February 2005; COUNCIL JOINT ACTION 2006/122/CFSP of 20 February 2006.

COUNCIL COMMON POSITION 2003/319/CFSP of 8 May 2003 concerning European Union support for the implementation of the Lusaka Ceasefire Agreement and the peace process in the Democratic Republic of Congo (DRC) and repealing Common Position 2002/203/CFSP.

COUNCIL JOINT ACTION 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo.

COUNCIL JOINT ACTION 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL 'Kinshasa'), amended by Council Joint Action 2005/822/CFSP of 21 November 2005; Council Joint Action 2006/300/CFSP of 21 April 2006.

COUNCIL JOINT ACTION 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo

(DRC), amended by Council Joint action 2005/868/CFSP of 1 December 2005; Council Joint Action 2006/303/CFSP of 25 April 2006; Council Joint Action 2007/192/CFSP of 27 March 2007.

COUNCIL JOINT ACTION 2005/868/CFSP of 1 December 2005 amending Joint Action 2005/355/CFSP on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC) with regard to setting up a technical assistance project on improving the chain of payments of the Ministry of Defence in the DRC.

COUNCIL JOINT ACTION 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process.

COUNCIL JOINT ACTION 2007/112/CFSP of 15 February 2007, amended by COUNCIL JOINT ACTION 2008/108/CFSP of 12 February 2008; COUNCIL JOINT ACTION 2009/128/CFSP of 16 February 2009; COUNCIL DECISION 2010/113/CFSP of 22 February 2010 COUNCIL DECISION 2010/440/CFSP of 11 August 2010.

COUNCIL JOINT ACTION 2007/406/CFSP of 12 June 2007 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo); amended by Council Joint Action 2008/491/CFSP of 26 June 2008; Council Joint Action 2009/509/CFSP of 25 June 2009.

COUNCIL JOINT ACTION 2007/405/CFSP of 12 June 2007 on the European Union police mission undertaken in the framework of reform of the security sector (SSR) and its interface with the system of justice in the Democratic Republic of the Congo (EUPOL RD Congo), amended by Council Joint Action 2008/38/CFSP of 20 December 2007; Council Joint Action 2008/485/CFSP of 23 June 2008; Council Joint Action 2009/466/CFSP of 15 June 2009; Council Joint Action 2009/769/CFSP of 19 October 2009; Council Decision 2010/329/CFSP of 14 June 2010; Council Decision 2010/576/CFSP of 23 September 2010.

COUNCIL JOINT ACTION 2009/709/CFSP of 15 September 2009 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo); Council Decision 2010/565/CFSP of 21 September 2010 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo).

COUNCIL DECISION 2010/565/CFSP of 21 September 2010 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo).

VN-resoluties

Résolution du Conseil de Sécurité 1484 (2003) *La situation concernant la République démocratique du Congo*.

Résolution du Conseil de Sécurité 1671 (2006) *La situation concernant la République démocratique du Congo*.

Papers

Börzel, T. (2003). *Shaping en taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*. Queen's Papers on Europeanization, Belfast, nr.2, 15p.

GOWAN, R. (2007). *EUFOR RD Congo, Unifil and future European Support to the UN*. In SECURITY & DEFENCE AGENDA, The EU's Africa Strategy: What are the lessons of the Congo Mission?, SDA Discussion paper, Brussel, 29-31.

KNILL, C. & LEHMKUHL, D. (1999). *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. European Integration online Papers (EIoP), 3 (7), 20p. Geraadpleegd op 3 maart 2011 op <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>.

NZONGOLA-NTALAJA, G. (2007). *Lessons learned from the Artemis and EUFOR operations in the Democratic Republic of the Congo*. In SECURITY & DEFENCE AGENDA, The EU's Africa Strategy: What are the lessons of the Congo Mission?, SDA Discussion paper, Brussel, 32-33.

VLASSENROOT, K., BISCOP, S. & HOEBEKE, H. (2007). *The Democratic Republic of the Congo and the evolution of ESD*. In SECURITY & DEFENCE AGENDA, The EU's Africa Strategy: What are the lessons of the Congo Mission?, SDA Discussion paper, Brussel, 34-35.

WITTEBROOD, C. (2007). *Protecting the humanitarian space in Africa*. In SECURITY & DEFENCE AGENDA, The EU's Africa Strategy: What are the lessons of the Congo Mission?, SDA Discussion paper, Brussel, 24-26.

Rapporten en Beleidsdocumenten

Algemene beleidsnota Buitenlands beleid (2009, 5 november). Belgische kamer van Volksvertegenwoordigers, doc. 52, 2225/010, Brussel, 17p.

Belgische Aid for Trade Strategie (2008). 18p.

Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (2011, maart). *Beleidsnota multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Deel 1*. 80p.

De militaire samenwerking met de Democratische Republiek Congo (2008, 9 juni). Verslag van de Commissie voor de landsverdediging, Belgische kamer van Volksvertegenwoordigers, doc. 52, 1180/001, Brussel, 11p.

Déclaration Commune entre la République Démocratique du Congo et le Royaume de la Belgique (2009, 24 januari). Brussel en Kinshasa, 1p.

DGD (2020) *Jaarverslag 2009*. Brussel, 88p.

Document de stratégie pays et programme indicatif national du 10ième FED. 2008-2013 (2008, 30 oktober). Democratische Republiek Congo en Europese Gemeenschap, Kinshasa, 104p.

ECHO (2010b). *Helping when needed most*. Annual Report 2009, Brussel, 128p.

EU Strategy on Aid for Trade (2007, 29 oktober). Doc. 14470/07, Brussel, 16p.

Europese Consensus inzake ontwikkeling (2005). Gemeenschappelijke verklaring betreffende het ontwikkelingsbeleid, PB C 46 van 24/02/2006, doc. 14820/05, Brussel, 19p.

EUROPESE COMMISSIE (2001, 23 april). *Samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling – Evaluatie*. COM (2001) 153 def, Brussel, 26p.

EUROPESE COMMISSIE (2009). *The European Instrument for Democracy and Human Rights*. Compendium januari 2007 – april 2009, Brussel, 145p.

EUROPESE COMMISSIE (2009). *Commission decision of on the approval and financing of a Global Plan for humanitarian Actions form the budget of the European Communities in the Democratic Republic of Congo*. ECHO/COD/BUD/2009/01000, Brussel, 26p.

EUROPESE COMMISSIE (2010, 28 september). *Commission Staff working document*. Accompanying the Annual Report from the European Commission on the Instrument for Stability, SEC(2010) 1114, Brussel, 131p.

EU-gedragcode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid (2007). doc. 9558/07, Brussel, 17p.

DIENST BIJZONDERE EVALUATIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING (2008). *Belgische Humanitaire hulp. Evaluatie 2002-2006*. Rotterdam, 193p.

HOEBEKE, H., CARETTE, S. & VLASSENROOT, K. (2007). *EU support to the Democratic Republic of Congo*. IRRI-KIIB, Brussel, 19p.

Programme indicatif de coopération au développement entre la République Démocratique du Congo et le Royaume de Belgique 2008-2010 (2007, maart). Kinshasa, 12p.

Programme indicatif de coopération Belgo-Congolaise 2010-2013 (2009, 21 december). Brussel, 34p.

Stratégie de coopération et Programme indicatif 2002-2007 (2002, 23 november). Democratische Republiek Congo en Europese Gemeenschap, s.l., 79p.

TARDY, T. (2006, 7 juli). *The European Union in Africa: A strategic partner in peace operations. Report on a seminar co-organized by the Geneva Centre for Security Policy and the International Peace Academy*, seminar nr. 5, New York, 19p.

VAIS (2009). *Activiteitenverslag Vlaamse ontwikkelingssamenwerking*, Brussel, 84p.

Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp (2005), Parijs, 14p.

Persartikelen

CARTIER, P. (2009). *Een nieuw elan voor de samenwerking met de Democratische Republiek Congo*. In Dimensie3: Het magazine van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, mei – juni – juli 2009, nr. 3, Brussel, pp4-5.

CGRI-DRI, (2008, 30 april). *Nouveau programme de coopération 2008-2010 entre Wallonie/Bruxelles et la République Démocratique du Congo*. Persmededeling.

De Morgen (2010, 26 januari). *Franstaligen zijn baas in België* van Wim Van De Velden, p14.

De Morgen (2010, 20 maart). *Congo* van Yves Desmet, p2.

De Morgen (2011, 1 april) *Kabila betaalde hotel van Laurent*, p1. *De Congoreis van prins Laurent van uur tot uur*, p2. *Vier redenen om voorzichtig te zijn met het Kabilaregime*, p4.

De Standaard (2010, 16 maart), *Dit kun je niet uitleggen* van Bogdan Vanden Berghe, p48.

De Standaard (2010, 3, 4, 5 april). *Het non-beleid van Steven Vanackere* van Walter Zinzen, p46.

KNACK (2010, 13 maart). *Congo en België zetten militaire samenwerking voort*. Geraadpleegd op 11 april 2011 op <http://knack.rnews.be/nl/actualiteit/belga-algemeen/congo-en-belgie-zetten-militaire-samenwerking-voort/article-1194696433890.htm>.

MICHEL, A. (2010). *50 jaar Belgisch-Congolese samenwerking*. In Dimensie3: Het magazine van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, mei – juni 2010, nr. 3, Brussel, pp14-17.

EU PRESS (2011, 24 januari). *Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union, on the situation in the Democratic Republic of the Congo*. Geraadpleegd op 28 april 2011 op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/118941.pdf.

Websites

Ambassade van België in Kinshasa:

<http://www.diplomatie.be/kinshasanl/default.asp> (laatst geraadpleegd op 11 april 2011).

Beleidssterreinen van de EU op de portaalsite van de EU:

http://europa.eu/pol/index_nl.htm (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

Belgisch Technische Coöperatie:

<http://www.btcctb.org> (laatst geraadpleegd op 7 april 2011).

Defensie:

<http://www.mil.be> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

Europese delegatie in de DRC:

<http://ec.europa.eu/delegations/rdc> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

ECHO:

<http://ec.europa.eu/echo> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

EUFOR RD Congo:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1091&lang=en> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

EUPOL Kinshasa:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=788&lang=en> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

EUPOL RDC:

<http://www.eupol-rdc.eu> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1303&lang=en> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

EuropeAid Ontwikkeling en Samenwerking:

<http://ec.europa.eu/europeaid> (laatst geraadpleegd op 6 april 2011).

Europees Parlement (externe betrekkingen van de EU):

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/article_7329_nl.htm (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

Europese Commissie , DG Handel:

<http://ec.europa.eu/trade/> (laatst geraadpleegd op 10 mei 2011).

EUSEC RC:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=909&lang=EN> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

EU Special Representative:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=263&lang=EN> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

External Action Service – European Union:

http://eeas.europa.eu/congo_kinshasa (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

<http://diplomatie.belgium.be> (laatst geraadpleegd op 1 maart 2011).

Observatiemissie van de EU in de DRC van de presidentiële, parlements- en provinciale verkiezingen van 2006:

<http://www.moeverdcongo.org> (laatste raadpleging 2 mei 2011).

Vlaamse ontwikkelingssamenwerking:

<http://ontwikkelingssamenwerking.vlaanderen.be> (laatst geraadpleegd op 12 mei 2011).

Wallonie-Bruxelles International (Waalse ontwikkelingssamenwerking):

<http://www.wbi.be> (laatst geraadpleegd op 12 mei 2011).

Mondelinge bronnen

BOURGEOIS, W. (2011, 28 april) *Luitenant-Kolonel, EU Desk, departement Strategie, Defensie*, interview, Brussel.

CHANTRY, H. (2011, 18 april) *Adviseur van de Ambassade, Desk Officer DRC op de directie Bilaterale relaties, DG Ontwikkelingssamenwerking, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, Interview, Brussel.

CHARLIER, J.-C. (2011, 12 april) *Adviseur op de Cel Strategie Ontwikkelingssamenwerking van Minister van Ontwikkelingssamenwerking Olivier Chastel*, Interview, Brussel.

PONCIN, J. (2011, 28 april) *Luitenant-Kolonel, Bilaterale Desk, Centraal-Afrika, Defensie*, Interview, Brussel.

TIMMERMANS, L. (2011, 18 april) *DG Ontwikkelingssamenwerking – gouvernementele programma's, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, Interview, Brussel.

VANACKERE, S. (2010b, 17 december) *1 jaar Buitenlandse Zaken. "droom en schaduw"*, Gent, gastles in Langetermijnontwikkelingen in de wereldpolitiek gedoceerd door COOLSAET, R., Academiejaar 2010-2011, Universiteit Gent.

Geraadpleegde literatuur

DEFFENSE, F. (2001) *La Belgique face au "processus de transition" en République Démocratique du Congo : dix ans de politique africaine*, thesis, Université de Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales, Luik, 72p.

LUPANZA, M. F. (1998) *Les relations bilatérales entre la Belgique et la République Démocratique du Congo (Ex-Zaïre) : la crise de 1990 et la "conditionnalité politique"*, thesis, Université de Liège, Faculté de droit, Luik, 45p.

NASRA, S. (2006) *De europeanisering van nationaal buitenlands beleid : een analyse*, thesis, Universiteit Gent, Faculteit politieke en sociale wetenschappen, Gent, 222p.

ROUHA, X. (2005) *Le programme de partenariat militaire avec la République démocratique du Congo : Relance de la collaboration entre la Belgique et la RDC*, thesis, Université de Liège, Faculté de droit, Luik, 41p.

Bijlagen

Bijlage 1: Kaart van de Democratische Republiek Congo

Bijlage 2: De financiering van EU-missies in de DRC

Bijlage 3: Belgische ODA-uitgaven aan de DRC 2009

Bijlage 4: Interviewschema Jean-Christophe Charlier

Bijlage 5: Interviewschema Hugues Chantry

Bijlage 6: Interviewschema Luc Timmermans

Bijlage 7: Interviewschema Joel Poncin – Walter Bourgeois

Bijlage 1: Kaart van de Democratische Republiek Congo



Bron : <http://www.afrikatour.nl/landengegevens/DR Congo/Congokaart.gif>

Bijlage 2: De financiering van EU-missies in de DRC

Uit Hoebeke, et al., 2007:16

	Responsible Institution	Invested funds (Euro)	Funds origin
Dev. Coop.	Commission	780 million (ongoing projects)	Commission/EDF
Electoral process	Commission	165 million	Commission/EDF
Election obs. Mission	Parliament	9.4 million	Commission/EIDHR*
Artemis	Council/CFSP + Commission	- 7 million - 46.58 million (estimation for France)	- Common costs ("ad hoc" fund) + other Member States ("costs lie where there fall principle")
Ituri/justice		- 7.9 million	- Commission (REJUSCO)
EUPOL Kin	Commission + Council/CFSP	- 6 million + 1.05 million - 2.3 million - 585,000 + 7.87 million	- Commission + RRM - Member States - Council/CFSP
EUSEC RDC	Council/CFSP + Commission	- 6,591,600 - 800,000	- Council/CFSP - Commission ("flanking measures")
EUFOR RDC	Council/CFSP	- Total: 60 million (including common costs: 16.7 million)	Athena mechanism

Bijlage 3 : Belgische ODA-uitgaven aan de DRC 2009

CONGO (RDC-KINSHASA)		CONGO (DRC-KINSHASA)		CONGO (DRC-KINSHASA)			
APD en EURO		ODA in EURO		2006	2007	2008	2009
DGD	DGD						
Direction Générale Development	Directie-generaal Development						
Coopération gouvernementale	Gouvernementele samenwerking						
- Coopération technique et bourses	- Technische samenwerking en beurzen			17.779.527	24.475.328	32.939.445	32.758.604
- Coopération déléguée	- Gedelegeerde samenwerking			3.500.009	1.200.000	3.560.465	27.695.700
- Coopération régionale	- Regionale samenwerking						
- Aide budgétaire générale et sectorielle	- Algemene en sectoriële begrotingshulp						
- Aide d'urgence spéciale Afrique Centrale	- Speciale noodhulp Centraal-Afrika			5.000.000	5.000.000	15.000.000	
- Micro-projets	- Microprojecten			909.634	485.019	1.244.636	457.957
- Frais de gestion CTB	- Beheerskosten BTC			1.150.468	1.993.255	1.539.644	2.101.171
- Prêts d'état à état	- Leningen van staat tot staat				423.633		
Sous-total Coopération gouvernementale :	Subtotal Gouvernementeale samenwerking :			28.339.638	33.577.235	54.284.190	63.013.432
Coopération non gouvernementale	Niet-gouvernementeale samenwerking						
- via les ONGs	- via NGO's			14.859.903	15.280.949	15.267.290	16.573.625
- APEFE / VVOB	- VVOB / APEFE			1.743.624	1.612.314	1.900.466	2.016.927
- VLIR - Conseil interuniversitaire flamand	- VLIR - Vlaamse Interuniversitaire Raad			222.652	70.406	1.281.377	1.305.869
- CIUF/CUD - Centre interuniv. de la CFWB	- CIUF/CUD - Interuniv. centrum van CFWB			1.726.613	2.506.969	2.977.718	2.518.995
- Société civile locale	- Lokale civiele maatschappij			1.727.372	1.785.620	1.261.363	66.418
- Institutions scientifiques	- Wetenschappelijke instellingen			1.095.393	1.006.792	654.612	1.058.208
- Africalia	- Africalia			126.500	150.239	289.247	181.377
- Autres non gouvernementales	- Andere niet-gouvernementeale			325.889	656.571	1.270.591	1.528.237
Sous-total Coop. non gouvernementale :	Subtotal Niet-gouvernementeale samenw. :			21.827.946	23.069.860	24.902.664	25.249.655
Coopération multilatérale	Multilaterale samenwerking			8.670.896	6.644.648	7.167.845	3.620.071
Fonds belge pour la sécurité alimentaire	Belgisch fonds voor de voedselzekerheid			4.428.961	4.533.176	5.789.164	6.671.695
Consolidation de la société	Maatschappijopbouw			5.599.250	4.290.682	5.003.659	1.380.159
Aide humanitaire et alimentaire	Humanitaire en voedselhulp			4.042.009	4.239.697	9.606.280	11.037.250
Aide au secteur privé, BIO	Steun aan de privésector, BIO			-11.284	515.611	943.652	1.007.102
Bonification d'intérêts	Rentebonificaties						
Administration, concertation, autres	Administratie, overlegstructuren, andere			22.955	462.005	365.614	328.814
TOTAL DGD :	TOTAAL DGD :			72.920.371	77.332.914	108.063.067	112.308.178
Affaires Étrangères (hors budget DGD)	Buitenlandse Zaken (uitg. begroting DGD)						
Aide d'urgence, B-FAST	Noodhulp, B-FAST			4.361.940	4.113.868	5.149.689	6.172.547
Prévention de conflits / diplomatie préventive	Conflictpreventie / preventieve diplomatie			5.526.893	2.049.842	3.783.540	3.808.862
Institutions internationales	Internationale instellingen						
TOTAL AE (hors budget DGD) :	TOTAAL BZ (uitg. begroting DGD) :			9.888.833	6.163.710	8.933.229	9.981.409
Autres sources officielles	Andere officiële bronnen						
SPF Finances - Recouvrement prêts d'état	FOD Financiën - Aflossing staatsleningen			-5.253.114			
SPF Finances - Autres	FOD Financiën - Andere			33.100.000	65.809.408		
Annulation de la dette via l'Office du Ducroire	Schuldkwijtschelding via Delcredere Dienst			58.950.000			
Autres Services Publics Fédéraux	Andere Federale Overheidsdiensten			4.796.510	2.355.838	332.097	324.921
Région et communauté flamande	Vlaams gewest en gemeenschap			150.000	276.113	374.000	398.321
Région wallonne et CFWB	Waals gewest / Franse gemeenschap			2.395.638	4.054.568	3.528.438	3.578.366
Autres services publics décentralisés	Andere lokale overheden			705.625	757.650	944.898	1.085.123
TOTAL AUTRES SOURCES OFFICIELLES :	TOTAAL ANDERE OFFICIËLE BRONNEN :			93.844.659	73.253.577	5.179.433	5.386.731
TOTAL :	TOTAAL :			176.653.862	166.750.201	122.175.729	127.676.318
				2006	2007	2008	2009
Education	Onderwijs			7.200.182	9.332.682	16.069.654	30.310.071
Santé	Gezondheid			11.759.727	13.758.190	18.074.069	19.891.878
Population et santé reproductive	Bevolking en reproductieve gezondheidszorg			6.229.843	6.580.487	655.536	3.242.522
Eau et assainissement	Water en sanering			540.222	764.586	1.208.228	2.496.251
Gouvernement et société civile	Overheid en civiele maatschappij			11.454.154	10.277.286	16.096.172	12.627.552
Conflits, paix, sécurité	Conflict, vrede, veiligheid			3.691.397	1.701.193	5.071.252	2.789.220
Services sociaux	Sociale diensten			8.578.714	4.728.185	4.318.360	3.189.437
Transport et stockage	Transport en opslag			3.106.034	3.399.667	2.617.830	8.666.844
Communications	Communicatie			109.383	55.617	735.024	
Energie	Energie				423.633	116.191	117.738
Banques et services financiers	Banken en financiële diensten			1.100.888	682.844	497.755	413.526
	<i>dont micro crédits</i>			233.162	379.524	415.249	393.776
	<i>waarvan microkrediet</i>						
Entreprises	Ondernemingen				200.000	290.000	280.000
Agriculture, sylviculture, pêche	Land- en bosbouw, visvangst			5.845.469	6.922.945	7.887.360	11.058.666
Industrie, industries extractives, construction	Industrie, mijnbouw en constructie			530.124	487.680	1.066.253	1.681.363
Commerce et tourisme	Handel en toerisme					79.840	106.320
Protection de l'environnement	Milieubescherming			1.001.752	813.203	499.609	1.566.238
Multi secteurs	Multisector			6.128.554	9.886.905	6.237.797	7.862.457
	<i>dont développement rural</i>			2.092.705	2.959.464	1.613.072	2.513.226
	<i>waarvan landelijke ontwikkeling</i>						
Aide humanitaire	Humanitaire hulp			21.023.707	17.336.107	38.157.212	18.416.789
	<i>dont aide alimentaire d'urgence</i>			4.157.710	4.200.000	9.582.849	8.533.089
Aide alimentaire	Voedselhulp						126.273
Aide budgétaire générale	Algemene begrotingshulp						
Allègement de la dette	Schuldverlichting			89.950.000	63.721.408		
Frais administratifs	Administratiekosten			1.150.468	1.993.255	1.539.644	2.101.171
Secteur non spécifié	Sector niet gespecificeerd			-2.746.753	3.684.326	957.944	732.001

DGD 2009: répartition des dépenses par canal selon secteur

DGD 2009: de uitgaven per kanaal verdeeld volgens sector

CONGO
(DRC - Kinshasa)

DGD	DGD	Education	Santé	Population et santé reproductive	Eau et assainissement	Gouvernement et société civile	Conflicts, paix, sécurité	Services sociaux	Transport et stockage	Communications	Energie	Banques et services financiers	Entreprises	Agriculture, sylviculture, pêche	Industries, industries extractives, construction	Commerce et tourisme	Protection de l'environnement	Multi secteurs	Aide humanitaire	Aide alimentaire	Aide budgétaire générale	Allègement de la dette	Frais administratifs	Secteur non spécifique	Total
Coopération gouvernementale	Gouvernementale samenwerking	15%	28%	0%	6%	19%	0%	0%	17%	0%	0%	0%	0%	11%	11%	3%	4%	3%							100%
- Coopération technique et bourses	- Technische samenwerking en beurzen																								100%
- Coopération déléguée	- Gedeeleerde samenwerking	72%	9%	9%	11%	11%	1%	1%	11%	11%				3%	3%										100%
- Coopération régionale	- Regionale samenwerking																								
- Aide budgétaire générale et sectorielle	- Algemene en sectoriële begrotingshulp																								
- Aide d'urgence spéciale Afrique Centrale	- Speciale noodhulp Centraal-Afrika																								
- Micro-projets	- Microprojecten																								100%
- Frais de gestion CTB	- Beheerskosten BTC																								100%
- Frais d'état à état	- Leningen van staat tot staat																								100%
Répartition coop. gouv. :	Verdeling gouv. samenw. :	40%	14%	4%	3%	10%	0%	1%	14%	0%	0%	0%	0%	7%	7%	2%	2%	1%	1%				0%	100%	
Coopération non gouvernementale	Niet-gouvernementale samenwerking																								
- via les ONGs	- via NGO's																								100%
- APEFE/VVOB	- APEFE/VVOB	8%	53%	1%	1%	7%		7%				1%	1%	15%	2%	1%	1%	2%						100%	
- APEFE/VVOB	- APEFE	50%	15%			6%									19%									100%	
- CIUF/VLIR	- VLIR/CIUF	68%	12%			5%								11%	0%									100%	
- Instituts scientifiques	- Wetenschappelijke instellingen	4%	41%												12%									100%	
- Société civile locale	- Lokale civiele maatschappij	65%				35%																		100%	
- Africallia	- Africallia																							100%	
- Autres non gouvernementales	- Andere niet-gouvernementale	2%	46%			1%		28%																100%	
Répartition coop. non gouv. :	Verdeling niet-gouv. samenw. :	21%	42%	0%	1%	6%	1%	7%	7%		1%	1%	1%	12%	3%	0%	1%	4%					1%	100%	
Coopération multilatérale	Multilaterale samenwerking																								
Fonds pour la sécurité alimentaire	Fonds voor de voedselzekerheid																								100%
Consolidation de la société	Maatschappijbouw																							100%	
Aide humanitaire et alimentaire	Humanitaire en voedselhulp																							100%	
Aide au secteur privé, BIO	Steun aan de privésector, BIO																							100%	
Bonification d'intérêts	Rentebonificaties																							100%	
Administration concertation, autres	Administratie, overlegstructuren, andere																							100%	
Répartition total DGD :	Verdeling totaal DGD :	27%	18%	3%	2%	10%	1%	2%	8%	0%	0%	0%	0%	10%	1%	0%	1%	4%	11%	0%		2%	0%	100%	
		Onderwijs	Gezondheid	Bevolk, productieve	Water en sanering	Overheid en civiele maatschappij	Conflict, vrede, veiligheid	Sociale diensten	Transport en opslag	Communicatie	Energie	Financien/Banken	Ondernemingen	Land- en bosbouw	Industrie, mijnbouw en visvangst	Handel en toerisme	Milieubescherming	Multi-sector	Humanitaire hulp	Voedselhulp	Agemene Begrotingshulp	Schuldenlichting	Administratiekosten	Sector onbepaald	Totaal

Secteurs CAD

DAC sectoren

11xxx 12xxx 13xxx 14xxx 1511x 152xx 16xxx 21xxx 22xxx 23xxx 24xxx 25xxx 31xxx 32xxx 33xxx 41xxx 43xxx 52010 51010 600xx 91010 99810

Bijlage 4 : Interviewschema Jean-Christophe Charlier

Le 12 avril 2011

Entretien avec Monsieur Jean-Christophe Charlier, conseiller à la Cellule stratégique Coopération au développement de Monsieur Olivier Chastel, Ministre de la Coopération au développement, chargé des Affaires européennes.

La politique congolaise

Ce n'est pas facile de définir la politique étrangère. Comment définiriez-vous la politique congolaise de la Belgique ?

Je me concentre sur les relations bilatérales entre la RDC et la Belgique. Les relations bilatérales se retrouvent dans les domaines suivants : les relations politiques, la coopération au développement, les relations commerciales et la coopération militaire. Quels sont les principaux aspects (instruments, acteurs) de chaque secteur ?

La coopération au développement

Dans le domaine de la coopération au développement, remarquez-vous de l'influence de l'UE ? Comment cette influence se manifeste-t-elle ? Avez-vous des exemples concrets de cette influence ?

Y a-t-il eu des changements (politique, instruments, ressources, processus décisionnel, discours) au niveau national en conséquence de la politique européenne ?

Est-ce que l'agenda de l'UE devient de plus en plus important dans la coopération au développement vers le Congo ?

Pouvez confirmer ma constatation que l'UE et la Belgique ont les mêmes objectifs dans la coopération au développement vers le Congo (la bonne gouvernance, gestion durable de l'environnement, santé, droits de la personne)? Comment expliquez-vous cela ?

Bijlage 5 : Interviewschema Hugues Chantry

Le 18 avril 2011

Entretien avec Monsieur Hugues Chantry, Conseiller d'Ambassade, Desk Officer DRC au DG Affaires bilatérales, direction relations bilatérales.

La politique congolaise

Je me concentre uniquement sur les relations bilatérales entre la RDC et la Belgique. Les relations bilatérales se situent dans les domaines suivants : les relations politiques, la coopération au développement, la coopération militaire et les relations économiques.

Quels sont les principaux aspects (instruments, acteurs) de chaque secteur ?

L'influence de l'UE

Remarquez-vous de l'influence de l'UE dans les relations bilatérales? Comment cette influence se manifeste-t-elle ? Avez-vous des exemples concrets de cette influence ?

Est-ce que l'agenda de l'UE devient de plus en plus important dans la politique congolaise de la Belgique ?

Y a-t-il eu des changements (politique, institutionnelle, processus, discours) au niveau national en conséquence de la politique européenne ?

Pouvez vous confirmer ma constatation que l'UE et la Belgique ont les mêmes objectifs dans leur politique envers le Congo (la bonne gouvernance, santé, droits de la personne, réforme du système de sécurité)? Comment expliquez-vous cela ?

Bijlage 6: Interviewschema Luc Timmermans

Le 18 avril 2011

Interview met de heer Luc Timmermans, DG Ontwikkelingssamenwerking – gouvernementele programma's.

Het Belgisch Congobeleid

Ik richt me enkel op de bilaterale relaties tussen de DRC en België. Die bilaterale relaties vinden we terug in de volgende domeinen : de politieke relaties, de ontwikkelingssamenwerking en de militaire samenwerking. Klopt dit?

Wat zijn de voornaamste instrumenten en actoren van elk domein ?

De invloed van de EU

Ondervindt u een invloed van de EU in het ontwikkelingsbeleid ? Hoe uit die invloed zich concreet? (voorbeelden?)

Wint de Europese agenda steeds meer aan belang in het Belgisch Congobeleid ?

Zijn er veranderingen (politiek, institutioneel, processen, discours) op nationaal niveau doorgevoerd als gevolg van het Europees beleid ?

Kunt u mijn vaststelling bevestigen dat de EU en België dezelfde objectieven hebben in hun beleid tov de DRC (zoals goed bestuur, mensenrechten, democratie, hervorming veiligheidsbeleid)? Hoe verklaart u dit?

Bijlage 7: Interviewschema Joel Poncin – Walter Bourgeois

Le 28 avril 2011

Entretien avec Monsieur Joel Poncin, Lieutenant-Colonel, Desk Bilatéral, Afrique centrale, Défense et Walter Bourgeois, Lieutenant-Colonel, Desk UE, département stratégie, Défense.

La politique congolaise

Je me concentre uniquement sur les relations bilatérales entre la RDC et la Belgique, dont la coopération militaire.

Quels sont les principaux aspects (instruments, acteurs) dans ce domaine ? (*accord technique, Programme Partenariat Militaire, autres?*)

L'influence de l'UE

Remarquez-vous de l'influence de l'UE dans la coopération militaire? Comment cette influence se manifeste-t-elle ? Avez-vous des exemples concrets de cette influence ?

Est-ce que l'agenda de l'UE devient de plus en plus important dans la coopération militaire?

Y a-t-il eu des changements (politique, institutionnelle, processus, discours) au niveau national en conséquence de la politique européenne ?

La coopération militaire avec le DRC est-elle le plus influencée par l'UE ou par d'autres organisations multilatérales (par exemple ONU) ?

Est-ce qu'il y a des exemples d'initiatives lancées par la Belgique qui ont été influencées par l'UE ?