

# Tribune

## CITOYENNE N°3

Partenariat économique et militaire entre les États-Unis et la RDC : quels défis, quels risques et quelles retombées potentielles pour les populations congolaises ?

**Par Jean Pierre Okenda,**

Expert Senior sur la gouvernance des Industries Extractives, Fondateur et Directeur Exécutif de l'ONG la Sentinelle des Ressources Naturelles

# 1. INTRODUCTION

Dans notre précédente tribune ( n°2), nous avons abordé la problématique des mines à l'épicentre d'un potentiel partenariat stratégique entre avec les Etats-Unis d'Amérique ( USA) et la République démocratique du Congo. La présente tribune examine de façon strictement sommaire, les défis, les risques ainsi que les conséquences potentielles d'un tel accord sur le peuple congolais. Il est notoire que le contexte ne

plaide pas en faveur d'un accord équitable pour la RDC.

Dans cette optique, la tribune suggère des orientations—pistes tendant à rendre les négociations favorables à la conclusion d'un partenariat garantissant des bénéfices proportionnels au peuple congolais. Encore une fois, nous n'avons aucune prétention d'aborder l'entièreté des défis d'un partenariat multiforme.

## *Aperçu des principaux défis pour les autorités congolaises*

Le premier défi pour les autorités est de parvenir à négocier un accord avantageux centré sur les intérêts vitaux et futurs de l'État et des citoyens congolais. L'analyse de de l'offre initiale faite à l'administration américaine suggère une proposition très favorable aux USA au détriment de la RDC. Il sera question pour la RDC d'aligner ce partenariat à ses ambitions de développement industriel exprimés dans son plan directeur d'industrialisation du pays.

En d'autres termes, il va falloir convenir et arbitrer sur lesquels des segments de la chaîne de valorisation seront transformés/

réalisés en RDC, et lesquels le seront aux USA. Toute démarche tendant à l'exportation de métaux à faible valeur ajoutée et ne créant pas des liens latéraux et spatiaux, des liens en amont et en aval avec l'économie domestique devrait être proscrite. Il est donc impératif d'établir l'équilibre entre ,d'un côté, les objectifs sécuritaire de l'accord d'un côté, et les objectifs inhérents au développement d'une industrie minière résiliente et catalyseur du développement industriel de la RDC de l'autre.

Le deuxième défi sera de trouver l'équilibre entre les aspirations politiques à court

terme du Président Tshisekedi par ailleurs évidentes et les objectifs à long terme du Congo et de ses citoyens. Sinon, le risque que le partenariat soit prioritairement orienté à rencontrer les aspirations politiques de la coalition au pouvoir demeure évident.

Pour y arriver, les autorités congolaises devront comprendre qu'elles négocient

pour le compte du peuple congolais autant que les autorités américaines négocieront pour le compte du peuple américains. Cette compréhension peut régenter le comportement des négociateurs et des objectifs de la RDC. Au demeurant, une bonne préparation et une transparence accrue pendant le processus de négociation et l'exécution de l'accord est cruciale.

## ***Structurer les attentes et les objectifs de la République démocratique du Congo***

Le contexte étant défavorable aux négociations d'un accord équitable pour la RDC ( nous y reviendrons dans nos prochaines tribunes), une meilleure structuration des attentes et des objectifs de ce que c'est le Congo entend d'un partenariat stratégique avec les USA peut considérablement améliorer les retombées pour la RDC. En d'autres termes, Qu'est-ce que la RDC compte obtenir au-delà des objectifs liés à la coopération militaire? Est-ce le transfert des technologies, l'exploration de nouveaux gisements, la transformation locale des minéraux nécessaire pour le développement industriel de l'économie congolaise?

La mise en place d'un panel pluridisciplinaire d'experts congolais chargé de structurer les objectifs de la RDC en amont de négociations nous semble fortement suggéré tout en état d'accord que les objectifs liés à la coopération militaire devrait être traités par des experts

militaires et dans ce cadre strictement confidentiel.

Bien que disposant d'un plan directeur d'industrialisation, la RDC ne dispose pas encore d'une stratégie—politique nationale cohérente précisant la façon dont le pays compte prendre avantage de la demande globale des minéraux critiques.

***Enfin, la sélection des profils de négociateurs est extrêmement essentielle. Les négociations devront être menées par une équipe d'experts disposant des connaissances techniques et d'expérience en matière de négociations plutôt que par des personnes choisies sur base de critères essentiellement politiques ou encore sur base de leur potentielle « loyauté politique ».***

## ***Transparence et redevabilité essentielle pour un accord équitable aligné aux aspirations du peuple congolais***

La discrétion avec laquelle le gouvernement de la RDC traite la question suscite des interrogations légitimes sur les bénéficiaires ultimes des négociations de l'offre proposée à l'administration américaine. En effet, les citoyens congolais n'ont appris les nouvelles de l'existence d'une offre qu'à travers les médias étrangers et les réseaux sociaux. Jusqu'en date de la publication de cette tribune citoyenne, les moindres informations disponibles sur l'offre de la RDC émanent de la presse internationale, et principalement des médias américains.

Cette posture du gouvernement nourrit les suspicions très répandues que les autorités offrent les minerais contre la sécurité du régime plutôt que contre la sécurité, la stabilité et la prospérité du Congo et de ses citoyens. Pour garantir que les négociations prennent en compte les aspirations légitimes du peuple congolais, le gouvernement doit être ouvert et transparent vis-à-vis des citoyens congolais et des institutions habilitées.

Il est impératif de rompre avec une certaine culture d'opacité ayant caractérisé les négociations des accords affectant la vie des citoyens. C'est le cas notamment d'une série

d'accords conclus sous l'administration du Président Félix avec le Groupe Ventora, le Groupe Primera, et même, l'accord minier conclu avec le gouvernement du Rwanda.

***C'est exactement l'approche adoptée par l'administration du Président Joseph Kabila ayant abouti en 2008 à la signature du contrat du « siècle » « minerais contre infrastructures » entre la RDC et le gouvernement chinois à travers ses sociétés.***

Plutôt que privilégier les aspirations du peuple congolais, le contrat du « siècle » a été particulièrement aligné aux objectifs à court terme de la coalition au pouvoir. Au fil du temps, l'impact du « contrat du siècle » s'est avéré très décevant. Les infrastructures prévues n'ont pas été développées puisqu'une partie des revenus a été orientée vers le financement des projets aux visées politiques.

Une autre partie des revenus a fini dans les poches de caciques du régime au pouvoir. Malheureusement, cette situation n'a pas changé en dépit de l'alternance au pouvoir venue en 2019.

Depuis l'indépendance, une culture d'élite de capture qui transcende les régimes au pouvoir plombe les progrès démocratiques et économiques dans le pays. Cette culture a creusé la fossé entre une élite minoritaire au pouvoir immensément riche et une majorité de la population extrêmement pauvre faute de disponibilité des services publics adéquats.

## *Démantèlement de la gouvernance kleptocratique de l'État*

L'administration américaine devra être consciente de la gravité de la menace de la gouvernance kleptocratique de la RDC sur la stabilité d'un partenariat stratégique dans la durée.

Les défis liés à la gouvernance des ressources doivent s'inviter aux discussions entre les deux parties pour garantir que les dividendes du partenariat répondent exclusivement à la stabilité des institutions démocratiques et à la prospérité partagée entre les peuple congolais et américains. En effet, l'administration du Président Tshisekedi ne s'est pas significativement démarquée de celle de son prédécesseur en matière de lutte contre la corruption et l'impunité. Les deux administrations ont été marquées par une gouvernance « d'élite capture » nourrie par la corruption, les détournements des ressources publiques et l'impunité .

De ce point, le partenariat stratégique devrait être une opportunité pour démanteler un système prédateur des ressources publiques. A cet effet, les USA doivent exiger des réformes tangibles visant à mettre fin à la corruption institutionnalisée et structurelles. En outre, le Président Tshesekedi doit explicitement s'engager à renoncer à son projet de changer la constitution en vue de s'éterniser au pouvoir ainsi qu'à l'ouverture de l'espace civique.

Dans le cadre contraire, le risque que l'expérience chinoise soit dupliquée est extrêmement accru.

# Citizen's

## TRIBUNE N°3

Economic and military partnership between the United States and the DRC: What challenges, risks and potential benefits for the Congolese people?

**By Jean Pierre Okenda,**  
*Senior Expert on Extractive Industries Governance, Founder and Executive Director of the NGO la Sentinelle des Ressources Naturelles*

# 1. INTRODUCTION

In our previous article (No. 2), we addressed the mining issue at the epicenter of a potential strategic partnership between the United States of America (USA) and the Democratic Republic of Congo. This article takes a strictly summary look at the challenges, risks and potential consequences of such an agreement for the Congolese people.

It is well known that the context is not conducive to a fair agreement for the DRC. With this in mind, the tribune suggests a number of directions in which the negotiations could be made more conducive to the conclusion of a partnership guaranteeing proportional benefits for the Congolese people. Once again, we make no pretension of addressing all the challenges of a multifaceted partnership.

## *Overview of the main challenges facing the Congolese authorities*

The first challenge for the authorities is to negotiate an advantageous agreement centered on the vital future interests of the state and Congolese citizens. Analysis of the initial offer made to the US administration suggests a proposal that is very favorable to the USA, to the detriment of the DRC. The DRC will need to align this partnership with its ambitions for industrial development, as expressed in its master plan for the country's industrialization. In other words, it will be necessary to agree and arbitrate on which segments of the value chain will be processed/realized in the DRC, and which one would be processed as well as realized in the USA.

Any approach aimed at exporting low-value-added metals that does not create lateral and spatial links, as well as upstream and downstream links with the domestic economy, should be outlawed. It is therefore imperative to strike a balance between the security objectives of the agreement, on the one hand, and the inherent objectives in the development of a resilient mining industry as a catalyst for the DRC's industrial development, on the other.

The second challenge will be to strike a balance between President Tshisekedi's obvious short-term political aspirations and

the long-term goals of the Congo and its citizens. Otherwise, there is an obvious risk that the partnership will be primarily geared to meeting the political aspirations of the ruling coalition to the detriment of Congo's stability and prosperity.

To achieve this, the Congolese authorities will have to understand that they are negotiating on behalf of the Congolese people just

as much as the American authorities will negotiate on behalf of the American people.

This understanding can govern the behavior of the negotiators and the objectives of the DRC. Moreover, good preparation and increased transparency during the negotiation process and the execution of the agreement are crucial.

### ***Structuring the DRC's expectations and objectives***

The context being unfavorable to the negotiation of an equitable agreement for the DRC (we'll come back to this in future forums), a better structuring of the expectations and objectives of what the Congo intends from a strategic partnership with the USA can considerably improve the benefits for the DRC.

In other words, what does the DRC expect to gain beyond military cooperation objectives? Is it the transfer of technology, the exploration of new deposits, the local processing of minerals needed for the industrial development of the Congolese economy? These are the questions!

The creation of a multi-disciplinary panel of Congolese experts to structure the DRC's objectives prior to negotiations seems to us to be a strong suggestion, while agreeing that objectives linked to military cooperation

should be handled by military experts and in this context strictly confidential. Although it has a master plan for industrialization, the DRC does not have yet a coherent national strategy-policy specifying how the country intends to take advantage of the global demand for critical minerals.

***Finally, the selection of negotiator's profiles is extremely important. Negotiations should be conducted by a team of experts with technical knowledge and negotiating experience, rather than by individuals chosen on the basis of essentially political criteria, their potential "political loyalty", or their proximity to the people in power.***

## ***Transparency and accountability are essential for a fair agreement in line with the aspirations of the Congolese population.***

The covertness with which the DRC government is handling the matter raises legitimate questions about the ultimate beneficiaries of the negotiations on the proposed offer to the US administration. Which is completely Understandable! Indeed, Congolese citizens only learned of the offer through the foreign medias and social networks. Up to the date of publication of this Citizen's Forum, any information available on the DRC's offer has come from the international press, mainly the American media. Which leads to questioning. This government posture feeds widespread suspicions --- the authorities are offering the minerals for the security of the regime rather than for the security, stability and prosperity of the Congo and its citizens.

To ensure that negotiations take into account the legitimate aspirations of the Congolese people, the government must be open and transparent with Congolese citizens and legal institutions. It is imperative to break with a certain culture of opacity that has characterized the negotiation of agreements affecting the lives of citizens. This is particularly the case with a series of agreements concluded under the

administration of President Félix; firstly, with the Ventora Group, then the Primera Group, and even the mining agreement concluded with the Government of Rwanda to be more precise!

***This is exactly the approach adopted by the administration of President Joseph Kabila, which in 2008 led to the signing of the "Minerals VERSUS Infrastructure", the famous contract of the century between the DRC and the Chinese government through its companies!***

Rather than prioritizing the aspirations of the Congolese people, the "century" contract was particularly aligned with the short-term objectives of the ruling coalition.

Over time, the impact of the contract of the "century" has proved great failure. The planned infrastructures were not developed, as part of the revenues were channeled into financing politically motivated projects. Another part of the revenues ended up in the pockets of the ruling regime's « caciques », characterized by discriminations.

Unfortunately, this situation has not changed, despite the coming of a new regime in 2019.

Since independence, a culture of « elite capture » aiming to have influence on the decision-making process of the institutions that transcends ruling regimes has destroyed

the country's democratic and economic progress.

This culture has widened the gap between an immensely wealthy ruling minority elite and a majority of the population who are extremely poor due to the lack of availability of adequate public services.

### ***Dismantling kleptocratic state governance***

The US administration must be aware of the seriousness of the threat posed by kleptocratic governance to the stability of a long-term strategic partnership.

The challenges linked to the governance of resources must be included in the discussions between the two parties, to ensure that the dividends of the partnership respond exclusively to the stability of democratic institutions and the shared prosperity of the Congolese and American people. Indeed, President Tshisekedi's administration has not significantly distinguished itself from the predecessor, Joseph Kabila, in the fight against corruption and impunity. Both administrations were marked by "elite capture" governance fueled by corruption,

impunity the thirst for power, and misappropriation of public resources with a beautiful smile on the face, ignoring the screams of the Congolese people.

From this point of view, the strategic partnership should be an opportunity to dismantle a system that predates on public resources. To this end, the USA must demand tangible reforms aimed at putting an end to institutionalized and structural corruption. Additionally,

President Tshisekedi must explicitly engage himself to renounce his plans to change the constitution in order to stay in power forever. Otherwise, the risk of the Chinese experience being duplicated is extremely big.