

ARTICLE ABSTRACTS (English – Dutch – French)

The Blurred Lines of Legality

BAS DE ROO

Customs and Contraband in the Congolese
M'Bomu Region, 1889-1908

Abstract

Recent work by scholars on the early colonial history of the Congo basin has made reference to the subject of customs and contraband. Their work has focused mainly on how smuggling networks operated across the borders of the Congo Free State (CFS).

As a result of this perspective on traffickers, the role of Leopold's administration has tended to be oversimplified. Illicit trade is usually presented as an issue that the Free State attempted, but failed, to curb. This representation of the colonial attitude towards trafficking is at odds with the general literature on contraband, which paints a rather different picture of the relationship between the state and smugglers. Rather than trying to stop trafficking, states usually tolerated contraband and had no knowledge of the majority of trafficking operations.

Smuggling was tolerated because monitoring and taxing cross-border trade effectively was not considered to be cost-effective or was thought to be impossible. State rule also had to be negotiated in border regions with local elites who monopolized most local economic resources: a further reason why trafficking was often tolerated. States were unaware of most trafficking because the same officials that were supposed to monitor cross-border trade were usually involved in smuggling themselves.

By focusing on customs and contraband in the M'Bomu basin this article aims to fill in the gaps in current research on smuggling and border control in the CFS. Firstly, I examine to what extent colonial agents were

involved in trafficking. Secondly, the article investigates whether Leopold's administration was aware of smuggling and how far illicit commerce was tolerated. Finally, the article tries to explain why the Free State dealt with contraband as it did. I explore to what extent customs practices in the M'bomu borderland were based on a cost-benefit analysis and how far the attitude towards contraband might be explained by the negotiation of colonial rule with local elites.

This article demonstrates that the Free State and its agents were involved in trafficking in various ways. The CFS established a system of rule and exploitation that encouraged European officials to smuggle for the benefit of the state. Whether Leopold's men and their African soldiers also trafficked on their own account is less clear. We do have a lot of information about the contraband activities of the sultans who ruled and exploited the majority of the M'Bomu basin in Leopold's name. The Free State understood little about the smuggling that went on in the M'Bomu basin. Gradually, however, there was growing awareness amongst colonial officials. Nevertheless, tolerance usually prevailed with only a few futile measures taken to curb contraband.

The CFS was convinced that the cost of controlling the uncontrollable M'Bomu border would exceed the benefit. Nevertheless, this cost-benefit analysis only partly explains the colonial attitude towards smuggling. This article argues that the Free State and its agents were involved in trafficking and were either unaware of contraband or tolerated illicit commerce because colonial rule in the M'Bomu basin was organized so as to extract as much revenue as possible, as fast as possible, and at the lowest possible cost. The pressure to maximize revenue led the

Free State to establish a system of rule and exploitation that encouraged its local agents to extract a surplus by all means possible, including through trafficking.

At the same time the M'Bomu region had to be ruled and exploited at the lowest possible cost. The very limited administration was unable to detect, understand or curb trafficking. Moreover, administering the M'Bomu basin at the lowest possible cost forced the Free State to outsource the rule and exploitation of the majority of the borderland to local rulers. These local rulers, however, had large stakes in cross-border trade and continued to smuggle on a wide scale despite their incorporation into the colonial administration. Because colonial rule was negotiated with the local elite, their smuggling had to be tolerated.

Samenvatting

Recent historisch onderzoek over de vroege koloniale geschiedenis van het Congobekken verwijst naar het probleem van grenscontrole en smokkelhandel. Het betreft vooral de smokkelnetwerken die over de grenzen van de Congo-Vrijstaat (CVS) heen actief waren.

Deze kijk op smokkelhandel is er mede de oorzaak van dat de rol van Leopold's administratie meestal vrij ongenueanceerd werd voorgesteld. Illegale handel wordt meestal gepresenteerd als een probleem dat de Vrijstaat tevergeefs probeerde in te perken. Deze visie op de koloniale aanpak van smokkelactiviteiten strookt echter niet met de bevindingen van de algemene literatuur over sluikhandel, die een ander beeld schetst van de relatie tussen staat en smokkelaars. Sluikhandel werd eerder getolereerd dan bestreden en men had geen weet van het merendeel van de smokkeloperaties.

Smokkelen werd getolereerd omdat con-

troleoperaties en het belasten van grensoverschrijdende handel als weinig efficiënt of moeilijk uitvoerbaar beschouwd werden. Bovendien moest statelijk bestuur in de grensstreken onderhandeld worden met de plaatselijke elites die het merendeel van de lokale handel in handen hadden. Dat verklaart ook waarom smokkelen dikwijls getolereerd werd. Staten waren van het merendeel van de sluikhandel niet op de hoogte omdat de ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de grensoverschrijdende handel meestal zelf betrokken waren bij de smokkelpraktijken.

Met het onderzoek naar grenscontrole en smokkelhandel in het M'Bomubekken wil dit artikel bijdragen tot het lopend onderzoek naar smokkelen en grenscontrole in de CVS. In de eerste plaats onderzoekt het in welke mate koloniale agenten bij smokkelhandel betrokken waren. Het gaat ook na of Leopold's administratie op de hoogte was van de smokkelactiviteiten en in welke mate sluikhandel getolereerd werd. Tenslotte poogt het artikel de aanpak ervan door de Vrijstaat te verklaren. Ik ga na in welke mate douanepraktijken in het M'bomu grensgebied op een kosten-baten analyse berustten en in hoever de houding t.o.v. sluikhandel verklaard kan worden door de onderhandelingen over het koloniaal bestuur met de lokale elites.

Deze bijdrage toont aan dat de Vrijstaat en zijn vertegenwoordigers op verschillende manieren betrokken waren bij smokkelactiviteiten. De CVS zette een koloniaal systeem op dat Europese ambtenaren er toe aanzette te smokkelen ten behoeve van de staat. Het is niet duidelijk of Leopold's manschappen en hun Afrikaanse soldaten ook voor eigen rekening smokkelden. Wel is heel wat informatie beschikbaar over de smokkelactiviteiten van de regerende sultans die het grootste deel van het M'Bomu bekken exploiteerden in

Leopold's naam. De Vrijstaat was niet echt op de hoogte van de smokkelactiviteiten in het M'Bomu bekken, maar er was een groeiend besef bij de koloniale officieren over de omvang ervan. Toch bleef men de praktijken oogluikend toelaten en slechts zelden werden maatregelen genomen om ze in te dijken

De CVS was er van overtuigd dat het toezicht op het oncontroleerbare M'Bomu grensgebied een veel te dure aangelegenheid zou zijn. Deze kosten-baten analyse verklaart echter slechts ten dele de koloniale houding t.o.v. smokkelactiviteiten. Dit artikel voert aan dat de Vrijstaat en haar manschappen betrokken waren bij de smokkelhandel en/of niet op de hoogte waren van deze activiteiten of de illegale handel toelieten omdat het koloniaal gezag in het M'Bomu bekken er op gericht was zoveel mogelijk inkomsten te vergaren. En dit zo vlug mogelijk en tegen de laagst mogelijke kosten. De druk om de inkomsten te maximaliseren leidde de Vrijstaat er toe om een koloniaal uitbuitingssysteem op te zetten dat haar ambtenaren aanmoedigde om op alle mogelijke manieren, ook via sluikhandel, winsten bijeen te garen.

Het kwam er ook op aan het M'Bomu bekken te beheren en uit te baten tegen de laagst mogelijke kost. De bescheiden administratie was niet in staat om sluikhandel op te sporen, de mechanismen te begrijpen of het fenomeen in te perken. Bovendien leidde het gebrek aan middelen ertoe dat het beheer en exploitatie van het bekken uitbesteed werden aan lokale heersers. Deze hadden dan weer grote belangen in de grensoverschrijdende handel en zetten de smokkelactiviteiten op grote schaal voort, ondanks hun integratie in de koloniale administratie. Het koloniaal beheer werd met de lokale elite onderhandeld en de smokkelactiviteiten moesten dus getolereerd worden.

Résumé

Certaines études récentes sur les débuts de l'histoire coloniale du bassin du Congo ont abordé la question des douanes et de la contrebande. La plupart de ces recherches se centrent sur les activités des réseaux de contrebande aux frontières de l'État indépendant du Congo (EIC). En se focalisant sur les trafiquants, le rôle de l'administration de la période léopoldienne a été simplifié à l'excès. Le commerce illégal est souvent présenté comme un problème que l'État indépendant a tenté de combattre mais sans succès. Cette représentation de l'attitude des autorités coloniales face à la contrebande ne coïncide pas avec la représentation qui en est faite dans la littérature générale. Plutôt que de tenter d'arrêter le trafic, les États le tolèrent tout en ignorant la plupart des opérations. La contrebande est tolérée parce que le contrôle et la taxation du commerce aux frontières ne sont pas considérés comme rentables et sont perçus comme impossibles à mettre en place. De plus, dans les régions frontalières où des élites locales monopolisent pratiquement toutes les ressources économiques, l'autorité de l'État se négocie : un motif supplémentaire pour tolérer les opérations de contrebande. Les États ignorent donc la plupart des opérations de contrebande parce que les administrateurs qui sont censés les dénoncer sont souvent eux-mêmes impliqués. En se focalisant sur les douanes et la contrebande dans la région du bassin de M'Bomu, cette contribution vise à combler les lacunes constatées dans les recherches actuelles. La contribution porte tout d'abord sur l'implication des agents coloniaux dans le trafic. L'article aborde ensuite la question de la connaissance de l'existence de la contrebande par l'administration léopoldienne. Jusqu'à quel point cette dernière tolérait-elle le

commerce illégal ? En troisième instance, il s'agit d'expliquer l'attitude de l'EIC face à la contrebande. Les pratiques douanières dans la région frontalière de M'Bomu étaient-elles basées sur une analyse des rapports coût/bénéfice ? Pour comprendre les rapports avec la contrebande, il faut tenir compte des négociations entre l'autorité coloniale et les élites locales.

Cette contribution montre que l'État indépendant du Congo et ses agents sont impliqués à plusieurs niveaux dans ces trafics. L'État indépendant établit un système de pouvoir et d'exploitation qui encourage les administrateurs européens à frauder au bénéfice de l'État. Il est par contre moins clair de savoir si l'administration léopoldienne et ses soldats africains faisaient de la contrebande pour leur propre compte. Nous disposons de quantité d'informations au sujet d'activités de ce type de la part des sultans qui gouvernaient et exploitaient une grande partie du bassin de M'Bomu au nom de Léopold II. Les administrateurs coloniaux en étaient de plus en plus conscients, mais leur tolérance envers la contrebande ne semble pas avoir diminué, mise à part quelques actions insignifiantes.

L'EIC était convaincu que les coûts résultant du contrôle de la frontière de M'Bomu – tenue pour une passoire – excéderaient les bénéfices. Cette analyse du rapport coût/bénéfice n'explique néanmoins qu'une partie de l'attitude coloniale vis-à-vis de la contrebande. Une analyse détaillée permet une explication plus complexe : le pouvoir colonial dans le bassin M'Bomu était organisé de manière à obtenir un maximum de bénéfices, et ce le plus rapidement possible et à moindre coût. La pression exercée afin de maximiser la rentabilité amenait l'EI à encourager ses administrateurs locaux à extraire le surplus par tous les moyens possibles,

y compris à travers des activités illicites. La région devait en même temps être gouvernée au moindre coût. L'administration comptant un nombre très limité de membres, il leur était impossible de connaître, de comprendre ou de contrôler les trafics. L'administration était dès lors en grande partie du ressort d'administrateurs locaux. Ceux-ci recevaient une grande part des bénéfices du commerce transfrontalier et continuaient de pratiquer la contrebande malgré leur incorporation dans l'administration coloniale. La contrebande se devait d'être tolérée puisque le pouvoir colonial se négociait avec les élites locales.