

# REALITEIT OF MYTHE?

## MINERALE RIJKDOM ALS MOTOR VAN HET GEWELD IN HET OOSTEN VAN CONGO



Rachel Perks  
en Koen Vlassenroot



nummer 51 – februari 2011  
[www.mo.be](http://www.mo.be)



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

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

**Rachel Perks** heeft meer dan tien jaar ervaring als conflict- en beleidsplanner in de Hoorn van Afrika en Centraal-Afrika. De laatste vier jaar ondersteunde ze bedrijven in de Democratische Republiek Congo bij de uitwerking en uitvoering van sociale programma's. Tot juni 2010 was ze landendirecteur van PACT Inc. in de DRC. Momenteel bereidt ze een doctoraat voor aan de universiteit van Reading.

**Koen Vlassenroot** is professor politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent, waar hij tevens directeur is van de Conflict Research Group. Hij is ook directeur van het Centraal-Afrikaprogramma van Egmont, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen. Hij voert sinds meer dan tien jaar onderzoek naar conflictdynamieken, grondstoffen en milities in Centraal-Afrika.

Deze paper is een herwerking van het artikel dat International Alert publiceerde: Rachel Perks & Koen Vlassenroot in: *'The complexity of resource governance in a context of state fragility: the case of eastern DRC'*, in: Jeroen Cuvelier (ed.), London: International Alert, 2010.

**Redactieraad MO\*papers:** Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO\* magazine), Brigitte Herremans (Broederlijk Delen), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huyse (HIVA KULeuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Hans Van de Water (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Françoise Vermeersch (Vlaams ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO\*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

**Informatie:** [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

**Suggesties:** [emiel.vervliet@mo.be](mailto:emiel.vervliet@mo.be)

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

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

## [ inleiding ]

In de analyses en rapporten over de drijvende krachten achter het geweld in het oosten van Congo neemt de strijd om de zeggenschap over de minerale rijkdommen een prominente plaats in. De aandacht voor de rol van grondstoffen in het conflict is vooral ontstaan sinds de tweede Congoese oorlog, die het gevolg was van de opstand van het *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD) in augustus 1998. Rapporten van de Verenigde Naties, van *Global Witness* en *Human Rights Watch* en andere mensenrechtenorganisaties en ngo's beklemtonen telkens opnieuw dat de strijd om natuurlijke rijkdommen de motor vormt van het Congoese conflict. Tot 2008-2009 kwamen er weinig politieke reacties op de oproep van die organisaties, maar dat begint stilaan te veranderen. Er komen vandaag verscheidene initiatieven op gang om de transparantie van de productie- en handelsketen van mineralen te vergroten en de handel in conflictgebonden erts te verbieden.

In deze paper onderzoeken we het verband tussen het geweld in Oost-Congo en de illegale ontginning van mineralen en brengen ook enkele nuances aan bij algemeen aanvaarde en niet meer betwijfelde waarheden over deze problematiek.





## VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE MIJNSECTOR IN DE DRC CONGO

Sinds het begin van de opstand van het *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD) in augustus 1998 staat de controle over de natuurlijke rijkdommen centraal in alle analyses en standpunten over de dynamiek achter het geweld in Oost-Congo. Rapporten van het panel van deskundigen in opdracht van de VN-Veiligheidsraad en van mensenrechtenorganisaties, lobbygroepen en niet-gouvernementele organisaties bekleemtoonden altijd opnieuw de betrokkenheid van gewapende staats- en niet-staatsactoren bij de ontginning van en de handel in natuurlijke rijkdommen. Regelmatig kwamen er ook oproepen tot politieke maatregelen, met als meest extreme aanbeveling het treffen van sancties tegen actoren die betrokken zijn bij de illegale ontginning van die natuurlijke rijkdommen (1).

Tot 2008-2009 betoonden de politieke overheden en donoren weinig politieke steun om zich toe te spitsen op het verband tussen de mijnexploitatie en het geweld en om concrete maatregelen te nemen. Maar sinds kort, bijna tien jaar na de eerste oproepen tot het instellen van een embargo op de handel in mineralen uit Oost-Congo, stellen we een wijziging in de houding van de politici vast. Zo zijn recentelijk verschillende initiatieven genomen om de transparantie van de bevoorradingsketen en de opspoorbaarheid van mineralen uit Oost-Congo te vergroten. Ook klinken er steeds luider oproepen om een wettelijk kader in te stellen voor het verbod op de invoer van conflictgebonden ertsen.

Een interessant voorbeeld is de *Conflict Minerals Trade Act* die in november 2009 werd ingediend in het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden. In juli 2010 keurde het Congres uiteindelijk een wetgevend kader goed dat gemeenzaam de *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* wordt genoemd. Interessant in deze nieuwe wet is de directe verwijzing naar conflictmineralen en naar mogelijke maatregelen wanneer blijkt dat bij de productie van bepaalde goederen niet kan worden aangetoond dat mineralen uit de DRC op een zuivere en transparante manier zijn ontgonnen en verhandeld (2).

Hoewel allerm minst zeker is dat die bepalingen ook kunnen worden toegepast, heeft deze nieuwe wet een bijzonder sterke invloed gehad op het debat over het transparanter maken van de handel in mineralen. Hij heeft ook het debat aangewakkerd tussen

vertegenwoordigers van actiegroepen, waarnemers en academici over de principes, de afdwingbaarheid en de opvolging van deze wet. Sommige actiegroepen verspreiden hierbij vrij simplistische en zelfs betwistbare stellingen, die het aandeel van de Congolese grondstoffen in de wereldeconomie overschatten en niet alleen de link tussen grondstoffen en geweld maar zelfs een direct verband suggereren tussen mijnbouw en seksueel geweld (3). Verder wordt in het dominante discours ook de indruk gewekt dat (seksueel) geweld en conflict onlosmakelijk verbonden zijn met alle mijnactiviteiten in Congo, hoewel het in heel wat delen van Congo waar ook grondstoffen gewonnen worden, sinds geruime tijd rustig is.

De ngo-campagnes hadden wel tot gevolg dat de politici onder druk kwamen te staan om een aantal problematische kenmerken van de Congolese mijnsector onder ogen te zien en initiatieven te nemen. De roep om sancties blijft overheersen, maar recente veranderingen in het beleid van de donoren hebben geleid tot een aantal lokale en regionale initiatieven, die gericht zijn op een constructief optreden in de complexe mijnsector in Congo in het kader van een bredere strategie van vredesopbouw en economische ontwikkeling. Bij donoren, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en deskundigen groeit het inzicht en de erkenning dat een embargo of een handelsverbod vernietigende effecten zou hebben voor het sociale, politieke en economische landschap van Congo en in elk geval minder resultaat zou opleveren dan pogingen om de transparantie, aansprakelijkheid en formalisering van de grondstoffenhandel te verhogen. (4) Ook de Congolese regering heeft enkele initiatieven genomen, al zijn sommige daarvan nogal omstreden, zoals het in september 2010 afgekondigde tijdelijk verbod op de uitvoer van mineralen vanuit de Kivu-provincies. De Congolese regering probeert verder een actievere rol te spelen in de coördinatie van de verschillende internationale initiatieven en in het verbeteren van het beheer van de grondstoffensector. Tot dusver heeft zij maar weinig reële vooruitgang geboekt, maar de internationale erkenning heeft alvast geleid tot enkele eerste, zij het voorzichtige stappen naar een beter beheer van Congo's grondstoffen. Er is zelfs sprake van een groeiend bewustzijn bij de kopers van grondstoffen en andere privéactoren, wat tot uiting komt in strategieën om de opspoorbaarheid van grondstoffen uit Oost-Congo te vergroten.

Al die initiatieven zijn bedoeld om het beheer van de mijnsector te verbeteren en deze nog grotendeels artisanale sector te demilitariseren en te integreren in de formele economie. Maar om daarin te slagen, is een meer genuanceerd beeld nodig van het verband tussen de ontginning van minerale rijkdommen en gewelddadige conflicten. De dominante en veralgemenende opvatting over conflictmineralen geeft immers een vertekend beeld van de diversiteit aan situaties binnen de huidige artisanale mijnbouw en neigt het belang van veiligheidsaspecten en de 'plunderbaarheid door gewapende groepen' overmatig te belichten.

*Global Witness* definieert conflictmineralen als "natuurlijke rijkdommen waarvan de systematische ontginning en handel in een context van conflict bijdraagt tot of resulteert in ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, die kunnen worden beschouwd als misdaden onder het internationaal recht." Volgens de nieuwe Amerikaanse wetgeving zijn conflictmineralen "ofwel (A) coltan, cassieriet, goud, wolframiet en derivaten daarvan, of (B) elk ander mineraal of een derivaat daarvan dat bijdraagt tot de financiering van het conflict in de Democratische Republiek Congo of een buurland van de DRC."

# MINERALEN ALS MOTOR VAN HET GEWAPEND CONFLICT IN CONGO: MYTHE OF REALITEIT?

Van bij het begin van de tweede Congoese oorlog in 1998 stonden natuurlijke rijkdommen centraal in de debatten over en de analyses van het geweld en conflict in dat land. Verschillende actiegroepen en onderzoeksinstituten publiceerden rapporten over de betrokkenheid van gewapende actoren bij de ontginning van minerale rijkdommen in Oost-Congo. Het probleem werd voor het eerst uitvoerig beschreven en gedocumenteerd in rapporten van een panel van deskundigen van de Verenigde Naties in maart en oktober 2001. Sindsdien volgden talrijke rapporten die wezen op economische motieven als overheersende factor voor het voortduren van het Congoese conflict en de versplintering van het militaire landschap.

Sommige waarnemers beweerden dat het zelffinancierende karakter van de oorlog had geleid tot een fundamentele verandering in de aard van het geweld en dat de oorlogsvoering hierdoor tegelijk werd gecriminaliseerd, omdat rebellengroepen zich in toenemende mate gingen inlaten met illegale economische activiteiten en zich verbonden met transnationale informele netwerken om de lokale grondstoffen te exporteren. Andere studies probeerden aan te tonen dat de internationale wedloop voor de toegang tot zeldzame grondstoffen als coltan, goud en tropisch hout een van de fundamentele oorzaken was van het gebrek aan stabiliteit en van de voortzetting van het geweld in het oosten van Congo. (5)

Natuurlijk mogen we de betrokkenheid van gewapende actoren (en hun handlangers) bij de mijnactiviteiten tijdens de oorlog en in de periode na het conflict niet over het hoofd zien, maar de overdreven aandacht hiervoor leidt tot een gebrek aan begrip voor de complexiteit van het verband tussen de grondstoffenrijkdom en potentieel conflict. Die simplistische benadering is gedeeltelijk het gevolg van een gebrek aan empirische kennis over de lokale omstandigheden in de mijncentra en over de lokale handelsnetwerken. Hoewel recentelijk enkele studies een beter inzicht hebben verstrekt in de lokale ontginning en handel van grondstoffen, blijft de kennis beperkt. Dit verklaart mede waarom mensenrechtengroepen en ngo's een nogal simplistische kijk hebben op het directe verband tussen geweld en minerale rijkdommen.

## **Betrokkenheid van gewapende groepen ... ja, maar met nuances**

Ten eerste: het verwerven van toegang en controle over de natuurlijke rijkdommen heeft de strategie van de gewapende groepen zeker beïnvloed, maar zelden wordt erkend dat de militaire controle over de ontginning van en de handel in grondstoffen veeleerder een resultaat dan een oorzaak is van de crisis in Oost-Congo. Er bestaat een tendens tot veralgemening met betrekking tot de mogelijke drijfveren en motivaties van de betrokken gewapende actoren. We moeten echter een onderscheid maken tussen activiteiten van gewapende groepen die gericht zijn op de productie, mobilisatie en verdeling van economische hulpbronnen voor het opzetten of onderhouden van gewapende strategieën en mineralengerelateerde activiteiten die worden uitgevoerd buiten de controle van de overheid maar niet a priori om militaire activiteiten te financieren. In deze twee gevallen volgen de actoren een verschillende logica, met

andere motieven en kenmerken en het is belangrijk om die verschillen te onderkennen om een passend beleidsantwoord te formuleren. Verder moeten we ook een onderscheid maken tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de ontginning van grondstoffen. Er is bijvoorbeeld een belangrijk verschil tussen de positie en strategie van een *creuseur*, die voor zijn overleven afhankelijk is van de ambachtelijke productie van ertsen (*creuseur*, omdat het letterlijk om het ambachtelijk uitgraven van ertsen gaat – noot van de redactie), een niet-geregistreerde opkoper, die de ertsen naar de buurlanden smokkelt om geen uitvoertaksen te hoeven betalen en een gewapende groep die geweld gebruikt om controle te verwerven over lokale grondstoffen als onderdeel van een strategie om politieke en economische macht te verwerven. Bij die gewapende groepen moeten we dan nog een onderscheid maken tussen een groep die militaire controle over een mijnsite nastreeft om een militaire strategie te financieren en een gewapende groep (militairen of een militia) die lokale ertsenproducenten afperst en de opbrengst van (een deel van) de productie opeist.

Ten tweede: er is een gebrek aan degelijke empirische kennis van de gradaties in de verhoudingen tussen gewapende actoren en de grondstoffenproductie. Het beschikbare onderzoek laat vermoeden dat er veel scenario's zijn, met een zeer uiteenlopende invloed op de dynamiek van het conflict in Oost-Congo. De bevindingen van rapporten over bijvoorbeeld de handel in cassieriet in Bisie (Walikale), waar gewapende actoren rechtstreeks betrokken zijn bij de ontginning van grondstoffen, worden veralgemeend tot de volledige mijnsector in Oost-Congo. Andere studies suggereren een veel complexer verband tussen de grondstoffensector en het geweld, waarbij gewapende groepen (met inbegrip van het Congolese leger FARDC) zich meestal beperken tot plundergedrag, zoals het heffen van taksen op knooppunten van de handelsketen of het controleren van de verkoop van andere goederen in de mijndorpen. Zonder meer systematische informatie over de lokale omstandigheden in specifieke mijnsites kunnen we niet voldoende precies bepalen wat het belang is van de ontginning van en de handel in grondstoffen bij het bepalen van de strategie en de machtsposities van gewapende groepen.

Ten derde: het is belangrijk om de specifieke kenmerken van de eerste fasen van de grondstoffenhandel te kennen en ook de sociaal-politieke dynamiek in en rond de artisanale mijnsites te doorgronden. Sommige rapporten leveren informatie over de organisatie van de artisanale en kleinschalige producenten, maar er is veel minder geweten over de machtsverhoudingen die de positie van tussenpersonen en mijnwerkers bepalen en over de afspraken en overeenkomsten tussen de actoren in de mijnen en de veiligheidstroepen. In dit verband moeten we ook erkennen dat niet enkel de activiteiten van de gewapende groepen maar evenzeer de bijna volledige afwezigheid en de zwakke staat van dienst van de overheid in de mijnsites hebben geleid tot een politiek vacuüm, waarin parallelle structuren onder controle van die gewapende groepen konden ontstaan. Een goed gedocumenteerd voorbeeld is de cassierietsector in Walikale. Hier hebben eenheden van het Congolese leger hun eigen roofmechanismen opgelegd. In andere gevallen, waar zogoed als geen sprake is van enige vertegenwoordiging van de staat, zijn gewapende actoren in staat geweest hun eigen mechanismen van controle en exploitatie op te leggen.



## HET ANTWOORD VAN DE DONOREN

Een groeiend inzicht in de complexiteit van de mijnsector leidt langzaam tot veranderingen in de aanpak van de donoren en de internationale ontwikkelingsorganisaties. Hoewel zij hun beleid nog altijd sterk toespitsen op de economische belangen van de gewapende actoren en de gevolgen daarvan voor de veiligheidssituatie, merken we toch een verschuiving waarbij minerale rijkdommen niet enkel meer worden gezien als een veiligheidsprobleem maar ook als een kans voor vrede en ontwikkeling. Die verschuiving is bijvoorbeeld merkbaar in de Congostrategie van België, Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Kort samengevat wordt nu erkend dat een verantwoord beheer van de grondstoffen kan bijdragen tot vredesopbouw en economische stabiliteit in de DRC. Als gevolg daarvan hebben sommige donoren, regionale organisaties en de privésector projecten opgezet om de wettelijk geregelde ontginning en de handel in grondstoffen te bevorderen door de beheerscapaciteit van de Congolese staat te verhogen, mechanismen in te voeren voor transparantie van de mijnsector en certificering van grondstoffen en samenwerking tussen landen van de regio aan te moedigen en te ondersteunen.

### Traceerbaarheid en certificering

Traceerbaarheid en certificering zijn technieken om de herkomst van grondstoffen te garanderen voor de industrie en de regeringen. (Traceerbaarheid betreft de mogelijkheid om te beschikken over informatie over elke stap in het productieproces; certificering is het bevestigen van bepaalde eigenschappen van een goed, een persoon of een organisatie – nvdr.) De initiatieven op dit gebied zijn een reactie op de groeiende druk vanuit de civiele samenleving in verband met de illegale ontginning en de rol van gewapende groepen daarin. De ontwikkeling van de technieken en de projectmatige toepassing zijn slechts in 2009 goed van start gegaan. Donoren en verantwoordelijken van ondernemingen experimenteren met verschillende systemen van traceerbaarheid om de transparantie van de productieketen ‘van mijn tot markt’ te verbeteren. We geven hier enkele voorbeelden.

In het kader van STAREC, het plan voor stabilisatie en wederopbouw voor het oosten van Congo, werden *Centres de Négoce* (groothandelscentra) opgericht, onder gemeenschappelijk beheer van het Ministerie voor Mijnbouw en MONUC/MONUSCO, de missie van de VN voor Congo. De Internationale Conferentie voor de Regio van de Grote Meren (ICRGL) heeft een systeem van certificering voorgesteld en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) werkt in het kader van het project *Due Diligence Guidelines for Responsible Supply Chain Management of Minerals from Conflict-Affected and High Risk Areas* aan criteria voor het verantwoord beheer van de productieketen van grondstoffen (*due diligence* is niet gemakkelijk te vertalen; in het

algemeen betekent het een grondig onderzoek van de boeken van een onderneming voor het afsluiten van een transactie zoals de overdracht van aandelen – nvdr.). Grote bedrijven uit de elektronicasector als IBM, Nokia, Motorola en HP ondersteunen het *Global e-Sustainability Initiative* en een aantal tinproducerende bedrijven die lid zijn van het ITRI (*International Tin Research Institute*) proberen het principe van due diligence via projecten te realiseren. In Duitsland onderzoekt de *Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)* in Hannover de mogelijkheid om de ‘vingerafdrukken’ van ertsen vast te leggen om zo de geografische herkomst ervan te achterhalen. Het BGR-initiatief wordt ondersteund met Duits geld voor ontwikkelingssamenwerking via de GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, de Duitse tegenhanger van onze BTC).

Er valt wel het een en ander te zeggen over die proefprojecten. Om te beginnen worden de belangrijkste actoren in de bevoorradingsketen, de handelaars en de artisanale mijnwerkers, weinig of niet geraadpleegd. Die twee categorieën spelen nochtans een cruciale rol in de artisanale mijnbouw: de handelaars vormen de brug tussen de producent (de artisanale mijnwerker) en de nationale en internationale industriële klanten en de mijnwerkers leveren de arbeid die de artisanale productie in stand houdt en zij zijn economisch en sociaal het sterkst betrokken bij de huidige praktijken en bij de voorgestelde nieuwe normen van transparantie. De handelaars en de mijnwerkers zouden dus een hoofdrol moeten spelen in het ontwerpen, toepassen en controleren van de voorgestelde normen en criteria, maar de hoger genoemde initiatieven hebben tot nu toe hoogst zelden rekening gehouden met hun mogelijke inbreng. Evenmin is tot nu toe geïnvesteerd in het verhogen van de capaciteiten van lokale organisaties zodat zij een rol van betekenis kunnen spelen in de toepassing van en het toezicht op de verschillende systemen.

De voorstellen om traceerbaarheid en transparantie in te voeren of te verhogen, zijn allemaal sterk gebaseerd op de aanwezigheid van de regering en haar capaciteit om de controle op te nemen. Zij gaan er blijkbaar van uit dat regeringsambtenaren beschikken over de capaciteiten, middelen en motivatie om die rol te spelen, maar dat is helemaal niet het geval, zeker niet in de excentrisch gelegen mijngebieden van Oost-Congo waar de verschillende initiatieven ingang moeten vinden.

Ten slotte zijn de meeste initiatieven ook sterk gericht op de veiligheidssituatie, maar beogen zij enkel een wig te drijven tussen de gewapende niet-statelijke groepen en de mijnbouw. Ze zijn tot nu toe niet in staat gebleken om ook de invloed van het Congolese leger (FARDC) in de mijnen tegen te gaan. De criteria *van due diligence* van de OESO zijn mogelijk een eerste stap in de richting van een bredere definitie van het conflict en het gedrag van de gewapende groepen, maar ze zitten nog in een eerste fase – in september 2010 besprak een brede groep van actoren in Nairobi de voorgestelde criteria en de mogelijkheden tot toepassing.

## **Versterking van de beheerscapaciteiten van de regeringen**

Sommige donoren werken aan de hervorming van de mijnsector via capaciteitsopbouw in de verschillende ministeries die betrokken zijn bij het fiscale en technische toezicht op de mijnsector. Twee voorbeelden hiervan zijn de technische steun van Duitsland (via GTZ) aan de Congolese regering voor de toepassing van het EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*) en *Promines*, een globaal hervormingsprogramma voor de mijnsector met steun van de Wereldbank en Groot-Brittannië (DFID, *Department for International Development*). Interessante aspecten van deze initiatieven

zijn de steun van GTZ aan het Congolese Ministerie van Financiën, een essentiële schakel voor het goed beheer van de inkomsten uit zowel de grootschalige als de kleinschalige mijnbouw, en de brede invalshoek van *Promines*, met activiteiten in vier Congolese provincies en de erkenning van de artisanale mijnbouw als een prioritair aandachtsgebied.

## **Samenwerking tussen buurlanden in de Regio van de Grote Meren**

Regionale samenwerking is nodig om de grensoverschrijdende handelsstromen te controleren. In de voorgestelde initiatieven is deze klemtoon niet zo sterk aanwezig, maar sommige projecten hebben toch het voornemen om de regionale dimensie van de grondstoffenhandel aan te pakken. De economie van een groot deel van Oost-Congo is afhankelijk van de regionale dynamiek, omdat de productie van de informele mijnsector voor een groot deel op de Oost-Afrikaanse markten belandt en regionale actoren een belangrijk aandeel hebben in die handel. Grote hoeveelheden grondstoffen uit Noord- en Zuid-Kivu, de Province Orientale, Noord-Katanga en Maniema worden doorgevoerd en verhandeld in Rwanda, Burundi, Oeganda of Tanzania. De buurlanden van Congo spelen dus een belangrijke rol in de Congolese mijnproblematiek.

COMESA, de gemeenschappelijke markt voor Oost- en zuidelijk Afrika, een regionale organisatie met negentien lidstaten waaronder ook Congo, heeft al samengewerkt met het Britse DFID om de efficiëntie van de douanecontroles aan de grensposten te verhogen. Andere initiatieven hebben een meer politieke draagwijdte en zijn gericht op het verzekeren van vrede en stabiliteit door regionale samenwerking. In oktober 2006 lanceerde de Internationale Conferentie voor de Regio van de Grote Meren een regionaal initiatief ter bestrijding van de illegale ontginning van minerale rijkdommen, met het doel de regionale grondstoffenstromen doorzichtiger te maken. In het kader van dat initiatief hebben de elf lidstaten van de Conferentie in september 2010 in Nairobi besprekingen gevoerd over de goedkeuring van een certificeringssysteem.

## **Het verbeteren van de veiligheidssituatie en het beperken van risico's**

Het verbeteren van de veiligheidssituatie en het beperken van de risico's van het uitbreken van nieuw geweld kunnen mee een omgeving creëren waarin de opbrengsten van de mijnactiviteiten kunnen worden ingezet voor een economische ontwikkeling op lange termijn in Congo. Het Amerikaanse *State Department* (Ministerie van Buitenlandse Zaken) maakte onlangs zijn voornemen bekend om steun te verlenen aan de toepassing van de *Vrijwillige Principes voor Veiligheid en Mensenrechten* in de artisanale mijnsites in Oost-Congo (6). Het is de bedoeling het gedrag van het Congolese leger en de Congolese politie te verbeteren en de lokale actoren beter in staat te stellen om met risico's om te gaan en de gevolgen van conflicten te beperken. (12)

Die principes zijn gericht op drie terreinen waarop in de mijnsector grote risico's van mensenrechtenschendingen bestaan: (i) het optreden van privéveiligheids- of -bewakingsdiensten, (ii) het optreden van publieke veiligheidsdiensten (leger en politie) en (iii) het inschatten van risico's van conflicten. Op dat derde terrein wordt de rol van lokale gemeenschappen en hun leiders beklemtoond bij het analyseren van potentiële risico's en conflicten die een gevolg zijn van mijnactiviteiten in een bepaalde lokale context. Bij de toepassing van de *Vrijwillige Principes* is tot nu toe vooral aandacht besteed aan de grootschalige mijnbouw in Congo. Dit zou de eerste keer zijn dat het initiatief ook wordt toegepast in artisanale mijn gemeenschappen.

Wanneer er steun zou komen voor programma's om de veiligheid in de mijnsites te vergroten, het gedrag van de veiligheidsdiensten te matigen en daarbij meer gebruik te maken van de inbreng van de lokale gemeenschappen, zou dat een belangrijke stap zijn op de weg naar een ontginning van de Congolese natuurlijke rijkdommen die minder op geweld gebaseerd is. Nu zijn immers vaak verschillende publieke veiligheidsdiensten actief op dezelfde mijnsite, waar zij elkaar beconcurreren om legitimiteit en invloed te verwerven. Die concurrentie schept verwarring bij de lokale actoren en leidt tot een context waarin illegale belastingheffing en corruptie welig kunnen tieren. Verder is de dynamiek achter een conflict in een mijnsite meestal zeer specifiek van aard en buitenstaanders houden daar bij hun tussenkomsten zelden rekening mee. Inspanningen voor lokale conflictanalyse en matiging van de risico's door middel van een directe betrokkenheid en actieve deelname van de lokale gemeenschappen kunnen dus leiden tot betere en doorzichtiger informatie en uiteindelijk tot meer vertrouwen tussen alle actoren. Dergelijke analyses zouden ook leiden tot meer inzicht in de dieperliggende oorzaken en drijvende krachten achter bepaalde situaties.

## TWEE BEDENKINGEN TOT SLOT

Ten eerste: er worden inspanningen geleverd om op nationaal niveau meer coördinatie tot stand te brengen tussen de donoren en de Congolese regering over het vraagstuk van de grondstoffenontginning. *Promines* is zo'n kader waarin een aantal hervormingsproblemen aan bod komen en waarin de donoren worden aangemoedigd om bij te dragen tot gemeenschappelijke algemene doelstellingen, veeleer dan parallelle initiatieven te vermenigvuldigen. Daarnaast is de Congolese regering zeer actief in de *Groupe Thématique*, waarin zij alle geïnteresseerde donoren samenbrengt rond hetzelfde platform. Maar die coördinatie is grotendeels afwezig op het niveau van de regio's of provincies waar de projecten worden uitgevoerd. Dat kan verschillende gevolgen hebben voor het werk op het terrein. Allereerst voeren verschillende donoren gelijkaardige projecten uit met verschillende partners, wat leidt tot een inefficiënt gebruik van financiële en menselijke hulpmiddelen. Verder ontstaat verwarring tussen de internationale en nationale *stakeholders* over wie wat precies doet en met welk mandaat en ten slotte blijven eventuele resultaten beperkt tot bepaalde zones of delen van het land en dragen zij weinig bij tot het bereiken van bredere doelstellingen.

Ten tweede: één sleutelement van de agenda voor vredesopbouw en economische ontwikkeling wordt meestal over het hoofd gezien. De meeste donoren spitsen zich toe op het verband tussen conflict, veiligheid en mijnactiviteit in het oosten van Congo, maar dat is slechts een klein deel van de bestaande mijnsector. Het grootste deel van de mijnexploitatie in Congo gebeurt in relatieve vrede. Er is niet genoeg onderzoek gebeurd naar de verklaringen hiervoor. Evenmin zijn voldoende inspanningen geleverd om in die min of meer normale en conflictarme situaties de potentiële impact van de grondstoffenontginning op het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en de economische en sociale ontwikkeling te verhogen. Het zijn die verbeteringen die zullen bijdragen tot betere levensvoorwaarden voor miljoenen Congolezen die afhankelijk zijn van de mijnactiviteiten en die daarmee zullen zorgen voor lokale ontwikkeling in de oostelijke provincie van de Democratische Republiek Congo.



De voornaamste bronnen zijn de rapporten van een *United Nations Panel* (2001, 2002 en 2003) en van de *UN Group of Experts* (2008 en 2009), het rapport van de *Porter Commission* over de betrokkenheid van Oeganda bij de Congolese oorlogseconomie (2002), *The Curse of gold* van *Human Rights Watch* (2005) en het rapport van *Global Witness* over de handel in cassieriet in Noord-Kivu.

Volgens deze wet moeten alle ondernemingen die moeten rapporteren aan de Amerikaanse beurscommissie (*SEC, Securities and Exchange Commission*) ook periodieke rapporten opstellen over hun gebruik van wat 'conflictmineralen' genoemd wordt (goud, coltan, cassieriet en wolframiet en de afgeleide producten daarvan) die afkomstig zijn uit de DRC of een buurland. Alle ondernemingen met meer dan 10 miljoen dollar eigen vermogen en minstens 500 aandeelhouders vallen onder die wet. (*Resource Consulting Services, Private Sector Guidance on the Dodd-Frank Act section 1502*, september 2010)

John Prendergast, een van de oprichters van het *Enough Project* in april 2009: "Onze onverzadigbare vraag naar elektronische producten als mobiele telefoons en laptops helpt golven van seksueel geweld voeden op plaatsen waar de meesten van ons nooit zullen komen en bij mensen die de meesten van ons nooit zullen ontmoeten." (Texasinafrica blog, 10 augustus 2010)

Zie BSR: <http://blogs.reuters.com/environment/2010/08/private-sectors-role-in-reducing-the-use-of-conflict-minerals/>; the US State Department: <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2010/143784.htm> and Pole Institute: <http://www.pole-institute.org/site%20web/echos/echo114.htm>

GARRETT N., SERGIU S. en VLASSENROOT K., Negotiated peace for extortion; The case of Walikale Territory in Eastern RD Congo, *Journal of East African Studies*, 2009

Zie <http://www.voluntaryprinciples.org>

Zie <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2010/143784.htm>



## Reeds verschenen MO\* papers

### 2010

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

### 2009

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

## 2008

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

## 2007

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

## 2006

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

**Al deze MO\* papers kunnen gratis gedownload worden op [www.MO.be/papers](http://www.MO.be/papers)**