

## **Conflictgrondstoffen in fragiele staten**

Minister Koenders voor Ontwikkelingssamenwerking presenteert op donderdag 19 februari 2009 de praktische invulling van zijn fragiele statenbeleid aan de Tweede Kamer. De rol van (illegale) grondstoffenhandel en de impact van de 'resource curse' in fragiele staten blijven voorsnog onderbelicht in de notitie *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten - strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*.

In de contextanalyse van zijn fragiele statenbeleid erkent de minister het risico van illegale exploitatie van grondstoffen op het voortduren van conflicten in fragiele staten. Echter, in het implementatiebeleid refereert de minister niet langer hieraan. Hierdoor gaat de minister voorbij aan de diepere oorzaken van conflicten, maar ook aan de potentie die grondstoffen kunnen spelen in de noodzakelijk economische groei en stabiliteit. Fragiele staten hebben met hun grondstoffen een belangrijke troef in handen om zich in de aankomende twintig jaar te ontworstelen aan hun benarde positie. Een gezond en duurzaam beheer van grondstoffen is essentieel om conflicten te voorkomen en de vloek die erop rust alsnog om te buigen naar een zege.

### **Fragiele staten en de *resource curse***

In fragiele staten is rijkdom aan grondstoffen zelden een bron van inkomsten die de staat dichter bij wederopbouw brengt. Eigenbelangen en corruptie van zowel rebellerende groepen als autoriteiten domineren het algemene en maatschappelijk belang. Dit verergert conflict, armoede en corruptie en leidt tot lucratieve illegale en criminele economieën. De impact van de 'resource curse' wordt sterker bij de groeiende internationale behoefte aan energie en grondstoffen. Het is voor fragiele staten van cruciaal belang dat de toegang tot exploitatie van grondstoffen, de wijze waarop contracten worden onderhandeld en de manier waarop de inkomsten worden herverdeeld, op een transparantere en verantwoordelijke wijze tot stand komt. Naast inzet op verantwoorde handel door grote spelers zoals China, India, de Verenigde Staten en de Europese Unie, zijn ook onderhandelingen met het bedrijfsleven een belangrijke voorwaarde om tot verantwoorde grondstoffenhandel te komen.

### **Belang van transparantie**

Als het gaat om duurzaam en verantwoord grondstoffenbeheer is transparantie het sleutelwoord. Nederland is actief betrokken bij diverse internationale initiatieven, waaronder het EITI (Extractive Industries Transparency Initiative). Dit initiatief is gericht op vrijwillige afspraken tussen nationale overheden en de olie- en mijnbouwindustrie om de transparantie rondom de opbrengsten te bevorderen. Daarnaast bundelen een grote groep maatschappelijke organisaties wereldwijd hun krachten via het netwerk *Publish What You Pay*. Dit netwerk ondersteunt het EITI –initiatief, maar dringt tegelijkertijd aan op het verplicht openbaar maken van contracten, belastingdeals en royaltyperecentages tussen nationale overheden en de olie- en mijnbouwbedrijven.

Ten aanzien van transparantie op de grond werken Niza en Cordaid samen met partners in landen als Congo, Centraal Afrikaanse Republiek, Nigeria, Tsjaad en Guatemala. De beide organisaties ondersteunen hun partners in het verkrijgen van publiek toezicht op handelsovereenkomsten en contracten. Daarnaast faciliteren beide organisaties regelmatig capaciteitstrainingen aan hun partners in hoe om te gaan met transparantie eisen. Niet zelden lopen lokale partners en activisten daarbij grote persoonlijke risico's. Bescherming van activisten die transparantie durven aan te kaarten in hun land is essentieel en dienen te kunnen rekenen op steun van de internationale gemeenschap.

### **Het Grote Merengebied en DR Congo**

Binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vormt Afrika het zwaartepunt. En binnen Afrika is het Grote Merengebied aangewezen als één van de twee prioritaire regio's voor het geïntegreerde regionale beleid. De minister heeft DR Congo aangemerkt als prioriteitsland vanwege de grote invloed die het land heeft binnen het Grote Merengebied. In deze regio spelen grondstoffen, zoals goud, olie, diamanten, coltan en tinerts een grote rol. Naast het feit dat DR Congo een prioriteitsland is, heeft de minister het ook aangemerkt als fragiele staat. Behalve DR Congo, zijn ook Burundi en Soedan aangemerkt als fragiele staten. Deze drie Afrikaanse landen ontvingen vorig jaar ruim 40% van het totale budget van de Nederlandse financiële inzet voor fragiele staten. Zowel in DR Congo als in Soedan vormt slecht beheer van grondstoffen één van de oorzaken van fragiliteit van deze landen. Ook omringende landen, zoals Angola, Equatoriaal Guinee, Tsjaad, Nigeria en Centraal Afrikaanse Republiek kenmerken zich als fragiele staten en beschikken over grote voorraden grondstoffen, waaronder olie en uranium. Door het fragiele statenbeleid niet te koppelen aan een verantwoord grondstoffenbeheer, worden de diepere oorzaken van fragiliteit in het Grote Merengebied en specifiek in landen als DR Congo en Soedan niet weggenomen en blijft het dweilen met de kraan open.

### **Conflictgrondstoffen**

De situatie in Oost-Congo is een schoolvoorbeeld hoe de aanwezigheid van grondstoffen het conflict aanwakkert en laat voortwoekeren. Nadat internationaal met succes maatregelen zijn genomen tegen 'bloeddiamanten' uit Sierra Leone, Liberia en Angola, zijn vandaag de dag cassiteriet (tinerts), coltan en wat minder tot de verbeelding sprekende mineralen zoals wolfram en iridium, de nieuwe 'conflictgrondstoffen'. In het geval van Oost-Congo is vooral cassiteriet op dit moment erg in trek. Men schat dat per week grote hoeveelheden illegaal gewonnen cassiteriet ter waarde van ruim anderhalf miljoen euro de grens over wordt gesmokkeld naar buurlanden als Rwanda, Burundi en Oeganda. De grondstof wordt vervolgens naar Azië geëxporteerd, waar het verwerkt wordt in het soldeerwerk van elektronische componenten in bijvoorbeeld computers, mobiele telefoons en MP-3 spelers.

Weliswaar zijn coltan en tinert uit Oost-Congo een beperkte handelsstroom (resp 1% en 4% van de totale wereldhandel), de impact van deze handel op de informele economie in Oost-Congo is enorm. Alle strijdende partijen hebben een aandeel in de grondstoffenhandel en beschikken daarmee over een continue stroom van inkomsten waarmee wapens worden gekocht en soldij wordt uitbetaald. Tegelijkertijd gaat het conflict gepaard met ongekend geweld en wreedheid zoals massaverkrachtingen en dwang- en kinderarbeid. Jarenlange ontwikkelingsinspanningen kunnen zo in korte tijd teniet gedaan worden. Zowel in de directe omgeving van de mijnen, maar ook het gehele getroffen gebied staat steeds verder onder invloed van corrupte autoriteiten en rebellen, waar illegale grondstoffenhandel en wapenhandel aan de orde van de dag zijn. Ook vanuit het coherentieperspectief loont het de

moeite om op nationaal en internationaal niveau initiatieven te nemen om deze specifieke handel in conflictgrondstoffen een halt toe te roepen en aan transparantie te onderwerpen.

## **Algemene aanbevelingen voor duurzaam en verantwoord grondstoffenbeheer in relatie tot fragiele staten:**

### **1. Definitie conflictgrondstoffen.**

*De Nederlandse regering dient, samen met andere Europese regeringen, aan te dringen bij de VN Veiligheidsraad op een heldere definitie van conflictgrondstoffen die als basis dient voor een coherent en proportioneel antwoord op de handel in conflict grondstoffen, inclusief de mogelijkheid tot gerichte sanctie maatregelen en het bevriezen van bezittingen. Illegale handel in conflictgrondstoffen ondermijnen VN missies voor vrede en stabiliteit, zoals in het geval van Oost-Congo.*

### **2. Strengere due diligence stappen voor Europese regeringen**

*Europese regeringen dienen heldere richtlijnen op te stellen voor nationale bedrijven die actief opereren in fragiele staten en conflictgebieden. Hun ministeries van Buitenlandse Zaken, in samenwerking met de ambassades, dienen deze bedrijven openlijk er op te wijzen om de hoogste vorm van due diligence te hanteren. Daarnaast moeten deze bedrijven ervan bewust zijn dat hun eigen regering hun actief zullen monitoren en indien noodzakelijk zullen overgaan tot vervolging, indien er bewijzen zijn dat het bedrijf direct dan wel indirect bijdraagt aan mensenrechtenschendingen in het bewuste conflictgebied. Bovendien dienen Europese regeringen er zeker van te zijn dat zij op generlei wijze investeren of subsidies verstrekken aan Europese bedrijven die direct dan wel indirect bijdragen aan mensenrechtenschendingen in het bewuste conflictgebied.*

### **3. Belang van transparantie**

*De Nederlandse regering moet de eis van transparantie een tree hoger tillen dan nu is omschreven in de EITI. Transparantie moet ook als criterium gelden in het toewijzen van bijvoorbeeld olie- en mijnconcessies en in het afsluiten van contracten tussen mijnbouwbedrijf en de nationale staat. Daarnaast dient de geloofwaardigheid van de EITI als gedeeltelijke oplossing voor corruptie in landen met grote voorraden olie en mineralen, te worden gewaarborgd. Deze valt en staat bij de beoordeling van de kandidaat-landen of ze voldoen aan de vastgestelde criteria. De Nederlandse regering moet erop toezien dat de EITI bereid is om een kandidaat-land te schorsen als deze niet voldoet aan de vastgestelde criteria (bijvoorbeeld omdat de regering van het land de lokale maatschappelijke organisaties de mond snoert). Door actief op te treden tegen free riders wint de EITI aan geloofwaardigheid. Tenslotte kunnen Nederland en de EU bij het vergroten van transparantie en het creëren van een level playing field een voorbeeld nemen aan de 'Extractive Industries Transparency Disclosure Act' die in 2009 opnieuw geïntroduceerd zal worden in de VS (zie voor meer info [www.openthebooks.org](http://www.openthebooks.org)).*

### **4. Bescherming van mensenrechtenactivisten**

*Nederlandse en Europese richtlijnen voor het beschermen van mensenrechtenactivisten dienen ook te worden ingezet ter bescherming van mensenrechten activisten, journalisten en milieuactivisten die zich inzetten voor transparantie en die corruptie aan de kaak durven te stellen.*

### **5. Bindende regelgeving voor gedrag multinationals**

*Bij gebrek aan een wereldwijde overkoepelende organisatie die het gedrag reguleert van multinationals, moet de Nederlandse regering binnen de EU het initiatief nemen tot het invoeren van een minimum aantal bindende regels op internationaal niveau ten aanzien van multinationals die actief zijn in gebieden waarin de mensenrechten onder druk staan. Deze minimum set van bindende regelgeving dient te worden afgeleid uit de onderstaande internationale verdragen:*

- *ILO-verdrag inzake Core Labour Standards*
- *ILO-conventie inzake Indigenous People*
- *VN-Verdragen inzake Mensenrechten*
- *OECD-Guidelines*
- *International agreements on environmental standards*

*Daarnaast moet de Nederlandse regering binnen de EU aandringen op bindende regelgeving waarmee het doorsluizen van grote sommen geld, verkregen uit witwasactiviteiten, georganiseerde misdaad, conflict grondstoffen, corruptie en sociaal ontwrichtende en milieuonvriendelijke projecten, aan banden wordt gelegd.*

## **6. Rol van China**

*In het debat rondom duurzaam en verantwoord grondstoffenbeheer dient Nederland en de EU China te betrekken bij het streven naar verantwoorde internationale investeringen in grondstoffenexploitatie. De rol van China is niet eenduidig, er zijn positieve en negatieve effecten van de Chinese activiteiten in Afrika. Het is essentieel dat China betrokken wordt bij internationale conflictvraagstukken en internationale ontwikkelingssamenwerking. Er zijn reeds Afrikaanse ngo's die sterk investeren in constructief-kritische relaties met Beijing. Ook tonen Chinese diplomaten interesse in de Nederlandse benadering van het Diplomacy, Defense en Development beleid bij militaire interventies.*

## **Aanbevelingen met betrekking tot de handel in conflictgrondstoffen uit Oost-Congo**

### **7. Exportverbod op conflictgrondstoffen uit Oost-Congo en omliggende landen**

*In het conflict in Oost-Congo speelt de grondstoffenhandel in coltan, cassiteriet en goud een centrale rol in de financiering van de oorlogsinspanningen van de voornaamste strijdende partijen. Volgens diverse lokale partners zou een exportverbod van conflictgrondstoffen uit Oost-Congo de meest effectieve oplossing zijn, vanwege het falend staatstoezicht en de moeilijke traceerbaarheid van de grondstoffen. Echter, Niza en Cordaid beschouwen een effectief exportverbod niet als een realistische optie. Door het gebrek aan staatstoezicht in het gebied en doordat het moeilijk te achterhalen is uit welke regio de grondstof afkomstig is, is implementatie zo goed als onmogelijk. Bovendien neemt door een exportverbod de informele en illegale handel in grondstoffen juist toe. Een dergelijk verbod zou bovendien alleen zin hebben als deze ook zou gelden voor de buurlanden Rwanda, Oeganda en Burundi. Nu gaat 80% van de handel in grondstoffen illegaal de grens over, vanwaar het legaal dan wel illegaal wordt uitgevoerd naar de rest van de wereld. Buurlanden als Rwanda en Oeganda profiteren sterk van de chaos in Oost-Congo en hebben geen belang bij het verlenen van medewerking aan regionaal exportverbod.*

*Desalniettemin zou Nederland in samenwerking met de EU er alles aan moeten doen om maatregelen te nemen voor beperking van illegale grondstoffenhandel (tin, coltan, hout etc.) uit Oost-Congo. Minister Verhagen heeft reeds aangegeven dat de Europese Commissie op zijn voorstel onderzoekt of er handelsmaatregelen ingesteld kunnen worden*

op producten die tot stand komen met ernstige vormen van kinderarbeid, waaronder slavenarbeid (zie <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2008/12/Opening-bedrijfslevendag--Business-and-Human-Right.html>). Nederland zou in samenwerking met de EU initiatieven kunnen nemen om illegale grondstoffenhandel in Oost-Congo bespreekbaar te maken bij onder meer China en andere Aziatische afnemers.

## **8. Certificering van grondstoffen uit Oost-Congo**

In navolging van het Kimberley Process waarbij ruwe diamanten worden gecertificeerd als conflictvrij, is het Duitse onderzoeksinstituut BGR (German Federal Institute for Geosciences and Natural Resources) begonnen met het onderzoeken van de technische haalbaarheid om coltan te fingerprinten; dat wil zeggen om de grondstof traceerbaar te maken. De zogenaamde Certified Trading Chains (CTC) combineert traceability van een bepaalde grondstof met ethische standaarden, zoals ketentransparantie en verbeterde werkomstandigheden voor de mijnwerkers. Momenteel loopt er een project in Rwanda en in 2009 start er een pilotproject in Congo. Beide projecten zijn gericht op het fingerprinten van coltan. De projecten worden gefinancierd door de Duitse overheid. Niza en Cordaid realiseren zich dat het BGR-initiatief een lange termijn oplossing is, maar blijven desalniettemin een voorstander van verder onderzoek naar de technische haalbaarheid van het fingerprinten van bepaalde grondstoffen (met als kanttekening dat bij de ethische standaarden de lokale civil society dient te worden betrokken). Het evidente eigen belang dat de Duitsers hebben bij dit project (supply chain security) zou kunnen worden ondervangen door het BGR-initiatief te tillen naar een Europees niveau. De Nederlandse overheid zou hierin een rol kunnen spelen.

## **9. Inzetten van internationale douaniers**

Internationale douaniers zouden de grens kunnen controleren. Hierdoor zou er een eerlijke exportbelasting ingevoerd kunnen worden, dit zou kunnen motiveren tot legaal handelen. De exportbelasting is in de DRC hoger dan in omringende landen, daarbij moet er aan veel verschillende organisaties belasting worden betaald waardoor het niet duidelijk is hoe hoog de tarieven zijn. Door het instellen van internationale douaniers zou de exportbelasting aan de grens controleerbaar en eerlijker worden, zou er meer zicht op de omvang van de export komen en smokkel afnemen. Hiermee wordt echter niet voorkomen dat er ook nog verplicht illegale belasting afgedragen moet worden aan het leger of rebellengroepen.

Februari 2009

### **Niza**

Nathalie Ankersmit

[Nathalie.ankersmit@niza.nl](mailto:Nathalie.ankersmit@niza.nl)

Mob: 06-24871028

### **Cordaid**

Janine de Vries

[jvr@cordaid.nl](mailto:jvr@cordaid.nl)

Mob: 06-50252278



Niza is een van de lidorganisaties van de internationale campagne Fatal Transactions. Deze campagne wil dat de opbrengst uit de handel in grondstoffen niet langer leidt tot geweld en conflict, maar gaat bijdragen aan de ontwikkeling van Afrikaanse landen. Dat kan door over te stappen van fatal transactions naar fair transactions.

Voor meer informatie: [www.fataltransactions.org](http://www.fataltransactions.org)