

EEN OPEN BRIEF

Beste regeringen, bedrijven, niet-gouvernementele organisaties en andere betrokkenen bij diverse initiatieven rond de problematiek van 'conflictmineralen',

Begin 2014 kondigden twee toonaangevende multinationals – Intel en Apple – aan dat ze maatregelen hadden genomen om het gebruik van Oost-Congolese 'conflictmineralen' in hun producten te vermijden. De aankondiging, die algemeen op veel lof werd onthaald, kwam er na een jarenlange en ongeziene stortvloed aan richtlijnen, wetten en initiatieven om de Oost-Congolese mijnbouwsector 'op te schonen'.

Wellicht is het meest geruchtmakende initiatief in dit verband sectie 1502 van de Amerikaanse Dodd-Frank Act. Deze wet verplicht alle beursgenoteerde bedrijven in de VS die mineralen kopen uit Oost-Congo of de buurlanden om details over hun toevoerketen mee te delen aan de Securities and Exchange Commission (SEC). Canada staat op het punt om gelijkaardige wetgeving uit te vaardigen en in verschillende andere landen wordt de problematiek op de voet gevolgd. De Europese Unie heeft een vrijwillig reguleringssysteem ingevoerd voor alle lidstaten en de Verenigde Naties (VN) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hebben richtlijnen ontwikkeld betreffende de aankoop van natuurlijke rijkdommen uit 'hoge risicogebieden' zoals Oost-Congo.

Deze maatregelen zijn hoofdzakelijk toegespitst op de artisanale (of 'informele') mijnbouw in Oost-Congo, omwille van de brede internationale erkenning dat zogeheten 'conflictmineralen' (vooral tin, tantalum, wolfram en goud) afkomstig uit artisanale mijnen gewapende actoren in deze regio de voorbije decennia in staat hebben gesteld om hun oorlogsinspanningen te financieren.

De situatie

Ondanks de successen die activisten hebben geboekt op het gebied van beleidsbeïnvloeding is het belangrijk op te merken dat de campagne rond 'conflictmineralen' gestoeld is op een fundamenteel verkeerde analyse van de relatie tussen grondstoffen en conflict in Oost-Congo. Ten eerste is het zo dat mineralen weliswaar bijdragen tot het voortduren van het conflict, maar dat ze er niet de oorzaak van zijn. De politieke strijd om macht en invloed op nationaal en regionaal niveau, de strijd om toegang tot land, en nationaliteits- en identiteitskwesies zijn enkele van de meer structurele conflictfactoren. De grondstoffenexploitatie en-handel vormen één van de middelen om militaire campagnes te financieren waarmee men de hierboven vermelde problemen wil oplossen. Ze zijn dus niet zozeer een doel op zich. Intern onderzoek van de VN wijst bijvoorbeeld uit dat slechts 8 procent van de conflicten in Congo te maken hebben met grondstoffen.

Ten tweede dient opgemerkt dat gewapende groepen voor hun voortbestaan niet louter afhankelijk zijn van inkomsten uit de grondstoffenhandel. De economie in Oost-Congo is volledig gemilitariseerd en grondstoffen zijn slechts één van de potentiële inkomstenbronnen voor gewapende groepen en het regeringsleger (FARDC). M23, tot voor kort de sterkste niet-statelijke gewapende groep in Congo, heeft bijvoorbeeld nooit geprobeerd fysieke controle te verwerven over mijnbouwactiviteiten.

Een ander probleem is dat weinig lokale actoren werden betrokken bij de ontwikkeling van al deze initiatieven. Er is dan ook niet altijd rekening gehouden met lokale realiteiten. Het opzetten

van systemen en procedures om op regelmatige basis duizenden artisanale mijnsites te bezoeken en door te lichten zou een uitdaging zijn voor om het even welke regering. In Oost-Congo, waar het wegennetwerk slecht tot onbestaande is en de staatscapaciteit wanhopig laag, is deze uitdaging des te groter. De procedures en systemen om mineralen te kunnen traceren doorheen de volledige toevoerketen staan dus nog helemaal niet op punt. Eisen dat bedrijven de oorsprong van mineralen uit Oost-Congo of de buurlanden aantonen is dus het quasi onmogelijke vragen. Op deze manier zetten activisten en de door hen gepromote wetgeving – en dan vooral sectie 1502 van de Dodd-Frank Act – onbedoeld kopers op de internationale markt ertoe aan om de regio helemaal te verlaten en hun mineralen elders te betrekken.

Het gevolg

Bijna vier jaar na de stemming van Dodd-Frank blijft het dus wachten op reële verbeteringen op het terrein, en intussen heeft het lobbywerk rond 'conflictmineralen' al enkele onbedoelde en pijnlijke gevolgen gehad. In slechts een kleine fractie van de honderden mijnsites in Oost-Congowerden er traceerbaarheids- en certificatie-initiatieven opgezet. De meeste sites vallen uit de boot, waardoor de productie er ofwel verder de illegaliteit werd ingeduwd, ofwel stilviel, aangezien verschillende internationale handelaars op de wetgeving hebben gereageerd door zich volledig terug te trekken uit Congo.

Heel wat artisanale mijnwerkers zijn hierdoor naar de marges van de legaliteit verbannen en bijvoorbeeld gedwongen om te smokkelen, terwijl gewapende actoren door de mazen van het net zijn blijven glippen en hun activiteiten hebben kunnen verderzetten. Andere mijnwerkers hebben simpelweg hun job verloren, en in gebieden waar de productie sterk terugviel, was de impact op de lokale economie onmiddellijk voelbaar. Om dit even in perspectief te plaatsen: naar schatting 8 tot 10 miljoen mensen in Congo zijn voor hun levensonderhoud afhankelijk van artisanale mijnbouw. Sommige voormalige mijnwerkers proberen nu te overleven door aan landbouw te doen, hoewel de aanhoudende onveiligheid op het platteland velen van hen bedreigt en in extreme armoede duwt. Andere mijnwerkers hebben er daarom voor gekozen om zich aan te sluiten bij gewapende groepen, één van de weinige opties die hen resten indien ze snel geld willen verdienen. Dit laatste is uiteraard één van de meest perverse effecten van de internationale wetgeving, zeker in het besef dat de wetgeving net bedoeld was om geweld uit te sluiten.

Verscheidene gewapende groepen hebben zich bovendien toegelegd op andere economische activiteiten. Ze genereren nu inkomsten via de handel in steenkool, marihuana, palmolie, zeep of andere consumptiegoederen. De groepen die in de mijnsector zijn gebleven, hebben vaak de directe controle over een mijn ingeruild voor zeer lucratieve wegversperringen, waar het belasten van goederen en passagiers miljoenen dollars per jaar kan opbrengen. Andere gewapende actoren sturen familieleden of burgers als vertegenwoordigers naar de mijnen, terwijl ze zelf op afstand blijven en de belastinginkomsten opstrijken.

In enkele mijnen werden er echter wél al stappen ondernomen om traceerbaarheid en certificatie in te voeren. Gemengde teams die speciaal hiervoor worden aangeduid, zouden in principe deze mijnen elke drie maanden moeten bezoeken om de 'conflict-vrije' status van de mijnsite te evalueren en indien nodig aan te passen. Tot dusver blijken deze driemaandelijke evaluaties echter niet haalbaar, en er verstrijken nog eens verschillende maanden vooraleer een dergelijke evaluatie wordt erkend door het nationale Ministerie van Mijnbouw. Deze vertragingen roepen uiteraard vragen op over de nauwkeurigheid en de geloofwaardigheid van het systeem, zeker in een context waar de (veiligheids)situatie zo snel kan veranderen.

Bovendien beperken de audits van bedrijven zoals Apple en Intel zich tot het niveau van de smelters en gaan ze niet tot op het niveau van de mijnen zelf. Aangezien smelters zich buiten Congo bevinden en de audits niet altijd door onafhankelijke experts worden uitgevoerd, roept dit opnieuw vragen op over de mate waarin een 'conflict-vrij' label echt de realiteiten in de mijnen weerspiegelt.

Kalimbi is één van de weinige mijnen waar effectief al 'conflict-vrij' tin wordt geproduceerd onder een initiatief dat extern wordt gefinancierd en gecoördineerd door de tin-industrie (iTSCi). Hier worden zakken met mineralen 'gelabeld' en is er een 'gesloten circuit' opgezet waarin het tin van de mijn, via lokale opkopers, naar de internationale markt wordt geëxporteerd. Toch zijn er sporadisch nog gewapende groepen actief in en rond de mijn, en de artisanale mijnwerkers moeten grotendeels zelf opdraaien voor de bijkomende kosten van het certificatiesysteem. Deze situatie doet nogmaals vragen rijzen over de geloofwaardigheid en haalbaarheid van het systeem. Als de implementatie in relatief goed bereikbare mijnen al zo moeilijk en traag verloopt, hoe zal het systeem dan kunnen uitbreiden naar andere, vaak veel meer afgelegen sites? En wie zal de kosten hiervoor dragen? Een ander probleem is de monopolisering van certificatie-initiatieven, momenteel vooral door het iTSCi systeem.

De situatie vandaag is duidelijk. De overgrote meerderheid van de mijnen en dus ook van de mijnwerkers, handelaars en lokale gemeenschappen worden uitgesloten van de legale toegang tot internationale markten. Dit heeft een vernietigende impact op hun levensomstandigheden, op de lokale en regionale economie, en zelfs op de veiligheidssituatie.

Het Alternatief

Bij de Congolese bevolking bestaat er een brede consensus over de noodzaak de Congolese mijnsector 'op te schonen', maar er is onenigheid over de manier waarop. Wij vinden het zeker belangrijk om verdere inspanningen te leveren om de transparantie in de toevoketen van grondstoffen uit Oost-Congo te bevorderen. Het is echter ook noodzakelijk om bij deze aanpak meer rekening te houden met de lokale realiteiten en de complexe gewelddynamieken, om zo tot meer genuanceerde en holistische maatregelen te komen. Met dit doel in het achterhoofd doen wij de volgende vijf aanbevelingen:

- **Verbeter het overleg met de Congolese regering en de lokale gemeenschappen in de mijnbouwgebieden.** De Congolese regering en het maatschappelijke middenveld werden in de aanloop naar Dodd-Frank weinig tot niet geraadpleegd en waren zich niet terdege bewust van de mogelijke effecten van deze wet. Daarnaast hebben maar weinig lokale belanghebbenden een echte stem in de internationale beleidsvorming. Degenen die wel betrokken zijn, spreken zich over het algemeen unaniem uit pro-Dodd-Frank. Kritische stemmen worden onvoldoende gehoord. Dit gebrek aan overleg veroorzaakt onenigheid en conflicten op lokaal niveau, wat ook de uitvoering van de wet op het terrein bemoeilijkt. Daarom is het belangrijk meer oog te hebben voor Congolese perspectieven en rekening te houden met de lokale context en machtsstructuren.
- **Werk aan een betekenisvolle hervorming.** Het is belangrijk dat het auditing-proces op een dusdanige manier wordt ontworpen dat het niet slechts functioneert als uiterlijke schijn, maar dat het daadwerkelijk de beleidsinstrumenten en beleidsgewoontes verbetert. Daarnaast is het onrealistisch dat een systeem van statische controle en validatieprocessen uiteindelijk een volledig conflict-vrije handel zou kunnen bewerkstelligen. De veiligheidssituatie in het grootste deel van Oost-Congo is daarvoor

te instabiel en kwetsbaar. Zowel mijnen als smelterijen moeten daarom op reguliere basis geïnspecteerd worden en de periodes tussen de inspectierondes en de uiteindelijke certificering van een mijn of een smelterij moeten tot een minimum beperkt blijven. Daar waar de situatie op het terrein zo instabiel is dat grondige inspecties niet mogelijk zijn, moet er nagedacht worden over vrijstellingen of soortgelijke maatregelen.

- **Creëer stimuli voor betere praktijken.** De initiatieven die worden uitgevoerd op het terrein moeten uiteraard kunnen voldoen aan de van hogerhand opgelegde maatregelen en moeten de het bredere juridische kader rond conflict mineralen ondersteunen. Indien dit niet mogelijk is – wat vandaag het geval blijkt te zijn – moet er een overgangperiode worden ingevoerd. Ook moeten (voormalige) gewapende groepen gestimuleerd worden om deel te nemen aan het ‘conflict-vrije’ systeem. Hopelijk helpt dit de eventuele corruptie of infiltratie van het ‘schone’ systeem, zoals dat tot vandaag de dag te zien is op sommige plaatsen, te voorkomen.
- **Promoot gereguleerde concurrentie.** De monopolisering van enkele ‘conflict-vrije’ initiatieven door bepaalde organisaties, voornamelijk door iTSCi, blijkt net zo schadelijk voor de lokale bevolking als het roofzuchtige kapitalisme van tijdens de twee Congo oorlogen (1996-2003). Regulering moet ook ruimte laten voor concurrentie, zodat niet alleen internationale bedrijven, maar ook Congolese producenten de mogelijkheid hebben om de prijzen van de mineralen te beïnvloeden. Om een dergelijke concurrentie te bewerkstelligen, is er bijvoorbeeld nood aan een regeling voor een minimumloon, die idealiter zou moeten worden afgedwongen door mijnwerkersvakbonden.
- **Verruim de blik.** In plaats van zich blind te staren op ‘conflictmineralen’ zouden voorstanders van een conflict-vrije mijnbouwsector er goed aan doen de onderliggende oorzaken van het conflict, zoals de strijd rond land, identiteit en politiek in een gemilitariseerde economie, mee in het plaatje op te nemen. Verder zou men bij de ontwikkeling van initiatieven in verband met ‘conflictmineralen’ niet uit het oog mogen verliezen dat de artisanale mijnbouw een hele belangrijke bron van inkomsten is in het oosten van Congo, en dat deze sector dus ook een enorm potentieel heeft om het conflict te beëindigen, of in elk geval nieuwe conflicten te voorkomen door werk te verschaffen aan een grote groep (jonge) mensen. Daarvoor zijn ondersteunende maatregelen nodig - zoals de maatregelen die worden aangehaald in de originele Amerikaanse wet uit 2009, maar nooit in de praktijk werden gezet – die de economische mogelijkheden van de artisanale mijnbouwsector helpen te benutten. Ten slotte moet men ervoor zorgen dat andere cruciale uitdagingen, zoals gevaarlijke werkomstandigheden en milieuverontreiniging, niet vergeten worden.

Tot nu toe is er veel vooruitgang geboekt in het creëren van meer ethische producten voor consumenten. Toch zijn we er nog niet in geslaagd om de levens van gewone Congolezen te verbeteren en om de negatieve effecten van de huidige ‘conflict-vrije’ initiatieven aan te pakken. Als we willen dat de ‘conflictmineralen’ agenda tot positieve veranderingen op het terrein leidt, moeten de nationale wetgevingen en internationale initiatieven beter aangepast worden aan de lokale realiteiten. Gebeurt dit niet, dan zal het effect van de dergelijke initiatieven, die uiteindelijk toch bedoeld zijn om het dagelijkse leven van de bevolking in de regio te verbeteren, beperkt blijven. Erger nog, in dat geval dreigen deze initiatieven bij te dragen aan een opflakking, intensifiëring of verschuiving van conflicten die ze juist trachten op te lossen.

List of Signatories

1. Aloys Tegera (Director, POLE Institute Goma)
2. Ann Laudati (Lecturer at the School for Geographical Sciences, University of Bristol)
3. Ashley Leinweber (Assistant Professor of Political Science, Missouri State University)
4. Ben Radley (Researcher, International Institute of Social Studies & 'Obama's Law' Producer)
5. Bonnie Campbell (Professor of Political Science, Université du Québec à Montréal)
6. Christiane Kayser (Independent Analyst & Civil Peace Service-Bread for the World mobile team)
7. Christoph Vogel (Researcher, University of Zurich & Independent analyst/writer)
8. Cyprien Birhingwa (Executive Secretary, COSOC-GL & Coordinator of CENADEP Kivu)
9. Daniel Rothenberg (Professor of Practice, School of Politics and Global Studies, Arizona State University)
10. David Rieff (Independent Author and Commentator)
11. Deo Buuma (Executive Secretary, Action pour la Paix et la Concorde - APC, Bukavu)
12. Didier de Failly s.j. (Directeur, Maison de Mines du Kivu, Bukavu)
13. Dominic Johnson (Africa Editor and Deputy Foreign Editor, die tageszeitung)
14. Dorothea Hilhorst (Professor of Humanitarian Aid and Reconstruction, Wageningen University)
15. Emmanuel Shamavu (Director, APRODEPED, Bukavu)
16. Eric Kajemba (Coordinator, Observatoire Gouvernance et Paix, Bukavu)
17. Esther Marijnen (Researcher, Institute for European Studies/Vrije Universiteit Brussel)
18. Evariste Mfaume (Executive Director, "Solidarité des Volontaires pour l'Humanité")
19. Gabriel Kamundala (Researcher, CEGEMI & Université Catholique de Bukavu)
20. Ganza Buroko (Cultural Operator & Coordinator of Yolé!Africa, Goma)
21. Godefroid Kä Mana (Professor, ULPGL Goma & UEA Bukavu & Université Kasavubu Boma)
22. Godefroid Muzalia (Professor, Institut Supérieur Pédagogique de Bukavu)
23. Henning Tamm (Postdoctoral Prize Research Fellow, Nuffield College, University of Oxford)
24. Herbert Weiss (Emeritus Professor of Political Science, City University of New York)
25. James Smith (Associate Professor of Anthropology, University of California/Davis)
26. Jeroen Cuvelier (Postdoctoral Researcher, Wageningen University and Ghent University)
27. John Kanyoni (Independent Consultant and Vice-President of the Congolese Chamber of Mines)
28. Josaphat Musamba (Assistant Professor, Université Simon Kimbangu of Bukavu)
29. Joschka Havenith (Independent Researcher and Consultant, Cologne)
30. Jose Diemel (Researcher, Special Chair for Humanitarian Aid & Reconstruction, Wageningen University)
31. Joshua Walker (Postdoctoral Research Fellow, University of the Witwatersrand)
32. Josue Mukulumanya (President of the South Kivu mining cooperatives board GECOMISKI)
33. Justine Brabant (Independent Researcher and Journalist)
34. Juvénal Munubo (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
35. Juvénal Twaibu (Director, Centre Indépendant de Recherches et d'Etudes Stratégiques au Kivu)
36. Ken Matthysen (Researcher on artisanal mining in eastern Congo, Antwerp)
37. Kizito Mushizi (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
38. Koen Vlassenroot (Director, Conflict Research Group & Professor, Ghent University)
39. Kris Berwouts (Independent Consultant and Author)
40. Kristof Titeca (Assistant Professor, University of Antwerp)
41. Laura Seay (Assistant Professor of Government, Colby College)
42. Ley Uwera (Independent Journalist and Author, Goma)
43. Loochi Muzaliwa (Programme Coordinator, Life and Peace Institute DRC)
44. Micheline Mwendike (Activist, on behalf of LUCHA – Lutte pour le Changement/Struggle for Change)
45. Manuel Wollschläger (Conseiller Technique, ZFD-AGEH in Bukavu)

46. Milli Lake (Assistant Professor, Arizona State University)
47. Nicole Eggers (Assistant Professor of African History, Loyola University New Orleans)
48. Odile Bulabula (Deputy Coordinator, RIO – Network for Organisational Innovation, Bukavu)
49. Pádraic MacOireachtaigh (Regional Advocacy and Communications Officer, Jesuit Refugee Service)
50. Pamela Faber (Researcher, St. Catherine's College, University of Oxford)
51. Passy Mubalama (Independent Journalist and Author, Goma)
52. Paul Muhindo Mulemberu (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
53. Paul-Romain Namegabe (Professor of Law, Director of CEGEMI, Université Catholique de Bukavu)
54. Paulin Bishakabalya (Director of Humanitarian Assistance and Development Committee, Bukavu)
55. Peer Schouten (Postdoctoral Researcher, University of Gothenburg)
56. Phil Clark (Reader in Comparative and International Politics, SOAS / University of London)
57. Rachel Niehuus (Postdoctoral Researcher at University of California, San Francisco)
58. Rachel Strohm (Researcher in Political Science, University of Berkeley)
59. Rémy Kasindi (Director, Centre for Research and Strategic Studies in Central Africa, Bukavu)
60. Rodrigue Rukumbuzi (Coordinator, AGAPE-Hauts Plateaux, Uvira)
61. Rosebell Kagumire (Independent Consultant and Blogger, Kampala/Addis Ababa)
62. Salamambo Mulonda Bulambo (Director, PIAP, Bukavu)
63. Sara Geenen (Postdoctoral Researcher, Institute of Development Policy, Antwerp University)
64. Sekombi Katondolo (Director, Radio Mutaani, Goma)
65. Severine Autesserre (Assistant Professor, Barnard College, Columbia University)
66. Thomas Idolwa Tchomba (Consultant and Mining Expert, Goma)
67. Timothy Makori (Researcher, Department of Anthropology, University of Toronto)
68. Timothy Raeymaekers (Lecturer in Political Geography, University of Zurich)
69. Yvette Mwanza (President of the Mining Committee, Fédération des Entreprises Congolaises North Kivu)
70. Zacharie Bulakali (Independent Researcher on mining in eastern Congo)

All the signatories listed express their support to the open letter in its above form but not necessarily approve of accompanying opinion pieces and/or explanatory notes, which remain their respective authors' views.