

Transparantie in de Mijnsector in Centraal-Afrika

Belgische initiatieven, in het licht van het Belgische lidmaatschap van de VN- Veiligheidsraad

1. Inleiding

Het **Belgische lidmaatschap als niet permanent lid van de VN-veiligheidsraad** vangt in januari aan op het moment dat de transitie in de Democratische Republiek Congo tot een eind komt. De nieuwe, in democratische verkiezingen gekozen instellingen maken zich op om werk te maken van de reconstructie in dit land, en zonder twijfel wordt daarbij gerekend op de broodnodige staatsinkomsten uit de mijnsector.

DR Congo is een land dat al enige tijd figureert op de agenda van de VN-veiligheidsraad. Zo zal begin 2007 België zich samen met de andere Veiligheidsraadleden moeten buigen over het nieuwe mandaat van de MONUC, de VN-troepenmacht in wat inmiddels de omvangrijkste VN-vredesmissie ooit geworden is, met meer dan 17000 vredeshandhavers, die vooral ontplooid zijn in het oosten van het land.

De toestand in Oost-Congo heeft de VN veiligheidsraad de laatste jaren ook vanuit een ander perspectief naar de DRC doen kijken. Er werd immers vastgesteld dat de illegale exploitatie van grondstoffen, vooral in Oost-Congo, bijdroeg tot de financiering en dus instandhouding van de activiteiten van gewapende groepen en milities in dit landsdeel. Een wapenembargo werd afgekondigd en een expertengroep boog zich over deze problematiek, ten einde aanbevelingen te suggereren aan de veiligheidsraad over te nemen maatregelen. Ook met deze dynamiek zal ons land vanaf begin 2007 in New York geconfronteerd worden, ik kom daar later op terug.

Minister De Gucht heeft van zijn kant geregeld te kennen gegeven dat hij groot belang hecht aan **goed bestuur en transparantie** in de Democratische Republiek Congo, meer bepaald wil hij deze principes specifiek ook toegepast zien op de sleutelsector van de Congolese economie: de mijnsector. Het is **de Belgische ambitie om het thema van de 'natural resource management' op de internationale agenda te brengen en te houden, met oog op de effectieve ondersteuning van het beheer van de mijnbouwsector in de DRC**. Deze heeft immers het potentieel om de motor te worden voor het economisch herstel. Tegelijkertijd wil België concreet een steentje bijdragen tot het onderzoeken van de mogelijkheden inzake certificatie- en traceringsmechanismen, die de transparantie kunnen vergroten en illegale praktijken tegengaan.

We wensen door zelf het goede voorbeeld te geven en initiatieven te ontwikkelen de weg te tonen voor onze partners. Onze Belgische zetel in de Veiligheidsraad zal een unieke mogelijkheid geven om aan de Belgische inspanningen meer weerklank te geven en ze te

laten samensporen en vervlechten met de aandacht voor deze problematiek in andere fora, met voorop de VN-veiligheidsraad.

In deze uiteenzetting wens ik dan ook kort

- 1)-de Belgische plannen inzake bevordering van de transparantie in de mijnsector toe te lichten,
- 2)-dit te situeren in de bredere internationale context, door te kijken naar wat er door andere organisaties en bilaterale partners op dit vlak gedaan worden
- 3)- een blik te werpen op de nabije toekomst, in het bijzonder dan de vervlechting van de Belgische agenda met ons lidmaatschap in de Veiligheidsraad

2. Achtergrond

Vooraleer in te gaan op de Belgische initiatieven nog even een kleine schets van het historische kader waarin die tot stand kwamen :

De twee oorlogen die de DRC in de jaren 90 teisterden waren ook de aanleiding voor de oprichting van een VN-onderzoekscommissie, die zich o.m. boog over de illegale exploitatie van de grondstoffen (en de rol van de regionale actoren). Het Kassem rapport en de daaropvolgende rapporten uitgebracht door panels opgericht in kader van de wapenembargos ingesteld door VN-resoluties, illustreerden ruim het feit dat de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen in de DRC, al jaren een belangrijke, zonet de belangrijkste oorzaak vormt van conflict in de regio. Er bestaat een duidelijke link tussen de mijnbouwontginning, conflicten en de daarmee gepaard gaande schendingen van mensenrechten. Ook de vrede en veiligheid in de regio kwamen en komen erdoor in het gedrang, wat de verregaande implicatie van de veiligheidsraad verklaart .

Ook ons land wenst de internationale gemeenschap te mobiliseren, het beheer van de natuurlijke rijkdommen dient immers topprioriteit te worden voor de nieuwe regering in Kinshasa, en alle betrokken partijen, ook de afnemers van de grondstoffen, dienen gesensibiliseerd over het belang van grotere transparantie. Daarbij merkt men een geleidelijke accentverschuiving van het perspectief van conflictfinanciering (wapenhandel en de financiering van de gewapende groepen), naar de aandacht die besteed moest worden aan een deugdelijk beleid zonder meer , gericht op het genereren van staatsinkomsten noodzakelijk voor de relance van de Congolese economie. In dit verband verdient ook het eigen Congolees onderzoekswerk, en in het bijzonder dat van de parlementaire onderzoekscommissie Lutundula, verdere opvolging.

Belgie, dat geen grote Belgische economische operatoren actief heeft in de regio maar wel over uitgebreide wetenschappelijke expertise beschikt over de geologie van Congo en de mijnproblematiek in het algemeen, wenst in dit kader dan ook haar bijdrage te leveren.

3. Belgische initiatieven

Op 3 februari van dit jaar hield **Minister De Gucht in Lubumbashi** voor een 150-tal belangrijke actoren in de Congolese mijnsector, een toespraak, waarin onze prioriteiten en voorstellen worden geschetst om te komen tot goed bestuur en transparantie in de Congolese mijnsector.

Inmiddels verleende België ook steun aan een project van de internationale arbeidsorganisatie **ILO en de NGO Group One** in Katanga ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de mijnsector (o.m. ook de strijd tegen de kinderarbeid). Goedkeuring werd gegeven aan een nieuw ILO project rond de verbetering van goed beheer in de mijnbouw en metaalnijverheid in Katanga.

Naast deze punctuele interventies werd ook verder gewerkt rond de idee van de introductie van een “mechanisme voor de traceerbaarheid van grondstoffen in Centraal-Afrika” (of “natural resource control system”). Er werden eerder dit jaar **drie ronde tafels** ingericht om de universitaire wereld (16/12/2005 en 3/07/2006), de NGO-sector (30/03/2006) en de privé-sector (27/06/2006) hieromtrent te bevragen

Dit mondde uiteindelijk uit in de

Oprichting van een Task Force Mineral Resources in Central Africa (MIRECA)

Deze Task Force, multidisciplinair samengesteld met BE experts, zal wetenschappelijk onderbouwd beleidsondersteunend advies geven op het vlak van ecologisch, sociaal en economisch verantwoorde exploitatie van natuurlijke rijkdommen in de DR Congo. Zij zullen deze problematiek onderzoeken en initiatieven suggereren ter bevordering van goed bestuur en transparantie. De **Task Force wordt geleid door Prof Jan Gorus (VUB) en Dr. Deputter**, verbonden aan het Museum voor Midden Afrika.

De Task Force kreeg ook een concreet opdrachtenpakket mee. Morgen 20 december organiseert de Task Force alvast een besloten seminarie om de diverse actieterreinen verder af te bakenen, en de bestaande knowhow in kaart te brengen, vooral inzake de specificiteit van de Katangese mijnsector.

De specifieke doelstellingen voor de task force zijn

- 1)-het maken van een grondige analyse van de mijnproblematiek in de DR Congo
- 2)-het formuleren van **concrete voorstellen**, gebaseerd op een grondig **haalbaarheidsonderzoek** voor

-capaciteitsopbouw van Congolese instellingen: Ministerie van Mijnen, dat in principe de toepassing van de “code minier” moet afdwingen; douane; controleinstanties; FEC (bv bij het uitwerken en doorvoeren van een gedragscode voor Congolese en buitenlandse mijnbedrijven); de lokale autoriteiten op provinciaal en lokaal vlak die in het kader van decentralisatie-beleid meer bevoegdheden zullen krijgen; de nationale en provinciale parlementen en hun opvolgingsmechanismen; SAESSCAM (“Service d’Assistance et d’Encadrement du Small Scale Mining”) een parastatale die mogelijk kan worden uitgebouwd

tot een traceerbaarheids-organisme voor de informele mijnsector; de sociale partners; mijnwerkerscoöperaties (mogelijke ruggespraak van meer gereguleerde informele sector)...

-een **stelsel van certificering /tracering van erts**, meer in het bijzonder van Cu/Co-erts in Katanga (pilot project). Vooral een mechanisme inzake traceerbaarheid echt aan de orde is, moet grondig overleg op wetenschappelijk niveau plaatsvinden, benevens het creëren van goodwill bij de politieke actoren (de staten) en de bedrijven.

Immers, een dergelijk mechanisme heeft maar een kans op succes als de bedrijven (actief in de mijnsector) echt overtuigd zijn van de noodzaak ervan, zoals dat ook met het Kimberley Proces in de diamantsector gedaan is. Technisch dient mogelijkheid van uitwerking van een “finger print” systeem onderzocht waarbij inventaris aangelegd wordt van elke mijnsite met haar deposits van erts en mineralen met identificatie van de (wettige) eigenaar

-een pro-actieve **aanpak van de sociale en ecologische dimensie** in de mijnen: strijd tegen kinderarbeid; alternatieven voor artisanale mijnwerkers (creuseurs, reconversie); pollutiepreventie voor omliggende landbouwgemeenschappen. In dat verband ook aandacht voor de problemen in verband met de reconversie van de Gecamines, dat een groot deel van haar voormalige sociale taken af wil stoten (scholen, opleidingsinstituten, landbouwprojecten, vooral ook ziekenhuizen en medische centra)

In het onderzoek dienen de relevante Congolese actoren betrokken te worden, ten einde **ownership** te verzekeren. Bovendien zal er met de Congolese partners een terugkoppeling van de bevindingen georganiseerd moeten worden naar de wijde internationale gemeenschap.

De bovengeschetste doelstellingen zullen vertaald worden in concrete **activiteiten**:

- **in kaart brengen van mijnproblematiek** door
 - lokalisering mijnen, comptoirs, smelterijen
 - analyse van nationale en buitenlandse structuren en actoren in overheid en privesector (handel, transport, toezicht etc)
 - overzicht van lopende projecten in mijnbouwsector (bi-multiprojecten, ngo's)
 - inventaris van bestaande systemen van tracering/certificering in Congo
 - analyse van de bestaande wetgeving
- **overzicht geven van lopende initiatieven in de internationale gemeenschap** (Kimberley, EITI, ICGLR..) en hun potentiële impact op situatie in Congo, vanuit wetenschappelijke, handelspolitieke en sociale invalshoek
- **organisatie participatieve workshop in Lubumbashi** (eind maart 2007), samen met Congolese sleutelactoren voor
 - validering van de analyse van de mijnproblematiek

- opstellen van een plan voor capaciteitsopbouw van Congolese actoren
 - uitwerken van een haalbare administratieve certificatieprocedure
 - opstellen van een stappen plan voor de Congolese overheden
 - uitwerken van een specifieke strategie naar de prive-sector toe
 - strategievoorstellen uitwerken voor de preventie van kinderarbeid, en voor een toekomst van de artisanale mijnbouw
- **organisatie internationale conferentie in Brussel** (mei-juni 2007) om de bevindingen van de Task Force kenbaar te maken aan de internationale gemeenschap, steun te mobiliseren voor de beleidsvoorstellen, en de mogelijkheid van een internationaal certificeringsmechanisme te onderzoeken.

Als **verwachte** output van de Task Force wordt vooropgesteld : verslagen van de diverse activiteiten, met concrete voorstellen betreffende een procedure voor certificering van CO/CU in Katanga, voor capaciteitsopbouw van Congolese actoren uit de overheids en privesector, alsook voorstellen aangaande de problemen rond de sociale en ecologische aspecten van de mijnbouw in Katanga.

Parallel met de werkzaamheden van de Task Force, maar in nauwe samenwerking daarmee, zal het **Koninklijk Museum voor Midden Afrika en de Geologische dienst van België (Koninklijk Instituut voor Natuurwetenschappen)** in 2007 een **onderzoeksproject uitvoeren (GECO, Geology for an Economic Sustainable Development)** gericht op de verbetering van de Belgische expertise inzake karakterisering van mineraalvoorraden in de DRC . Dit heeft tot doel de wetenschappelijke elementen in te brengen die bij kunnen dragen tot herkomstherkenning van minerale rijkdommen, met het oog op de uitwerking van een traceringsmethodologie.

Dankzij al deze initiatieven kan België in deze problematiek een voortrekkersrol blijven spelen op de internationale scene.

4. Internationale initiatieven

Een aantal **bilaterale partners** hebben reeds activiteiten ontwikkeld : zo is **Duitsland** gestart met het uitwerken van een pilootproject voor de traceerbaarheid van één grondstof : coltan (Oost-Congo)

Canada heeft dan weer bijzondere belangstelling voor het uitwerken van een gedragscode voor de internationale bedrijven actief in de sector, waaronder enkele Canadese majors (de beurzen van Toronto en Vancouver zijn bij de belangrijkste ter wereld in de mijnsector). Canada organiseerde op 27/07/2006 een videoconferentie over goed bestuur en transparantie in de mijnsector, hetgeen alvast toeliet om een overzicht te krijgen van wat verschillende belangrijke partners (FRA, VK, VS, NL, BE, CAN, Comm) aan het doen zijn of overwegen.

Ook op een aantal **multilaterale fora** zijn er ontwikkelingen op dit vlak:

- de **Wereldbank** werkt aan een exhaustieve doorlichting van de mijnbouwsector (wettelijke kader, mijnbouwcode en mijnbouwkadaster, problematiek van de artisanale mijnbouw, commercialisatie van de sector, illegale uitvoer, controle door illegale krijgsheren, de veiligheidssituatie, slechte staat van de infrastructuur, wanbeheer in grote mijnbouwondernemingen..), hetgeen moet uitmonden in een met de Congolese autoriteiten overlegd actieplan.
De Wereldbank zal in het komende *Country Assistance Strategy* overigens 50 MIO USD uittrekken voor capaciteitsontwikkeling, ondermeer inzake de uitwerking van een mijnbouwsector-kadaster. Onderzocht wordt of mogelijkerwijze een multi-donor fiduciair fonds ('trust fund') kan opgericht worden ter bevordering van behoorlijk bestuur en transparantie in de mijnbouwsector, en dit om bijkomende donormiddelen te genereren en op een gecoördineerde wijze aan te wenden. België draagt nu reeds bij tot een soortgelijk fonds ter versterking van het beheer in de Congolese bosbouwsector.
- Ook **UNCTAD** en het in het zog van de Johannesburg top over duurzame ontwikkeling opgerichte "**Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable development**" (**IFMMMSD**) doen studiewerk over deze problematiek,
- Het VK is dan weer samen met de Wereldbank drijvende kracht achter het "**Extractive Industries Transparency Initiative**" (**EITI**) . Dit ambieert de bevordering van transparantie gezien het voorschrift dat zowel investerende mijnondernemingen als het gastland hun betalingen respectievelijk inkomsten aan een audit moeten onderwerpen.

Eén van de uitdagingen voor 2007 zal er in bestaan om te kijken **welke regionale of multilaterale instellingen best geplaatst zijn om de thematiek van de transparantie in de mijnsector én de traceerbaarheid op de internationale agenda te houden en er concrete invulling aan te geven**, met name aangaande het samenbrengen van de politieke en administratieve vereisten om te komen tot een efficiënt "**natural resource control system**". In dit verband wordt vooral gekeken naar volgende instanties en mechanismen

- **De VN expertengroep GoE (wapenembargo)** De internationale instantie die tot nog toe het verst is gegaan in het omschrijven van een initiatief inzake de traceerbaarheid van grondstoffen in de DRC is de VN "Group of Experts" die – in het kader van VN-Veiligheidraadsresoluties – enquêteert over de naleving van het wapenembargo tegen Congo. In dat kader stoot het panel herhaaldelijk op de band tussen wapenhandel en illegale mijnactiviteiten. Tegen ten laatste 20 december dient de GoE een verslag te publiceren in opvolging van het mandaat haar toevertrouwd in de opeenvolgende wapenembargoresoluties. In resolutie 1698 (2006) werd het panel met name gevraagd om te consulteren met alle stakeholders,- met

inbegrip van de privesector-, met het oog op de formulering van aanbevelingen aan de Veiligheidsraad over de maatregelen die de VR zou kunnen opleggen om de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen een halt toe te roepen. Daarbij moest ook onderzocht in welke mate een regime gebaseerd op oorsprongscertificaten (resource control system) hieraan kan beantwoorden.

Bovendien zal de Secretaris Generaal van de VN in respons op dit verslag een bijkomend rapport opstellen over de sociale gevolgen van de voorgestelde maatregelen.

Het ziet er naar uit dat de expertengroep een aantal maatregelen zal voorstellen die een betere controle van de activiteiten in de mijnsector zullen bevorderen, met mogelijks ook de suggestie voor een nieuw mandaat voor de expertengroep, die zou moeten instaan voor de monitoring van deze maatregelen (het huidig mandaat loopt af eind juli 2007).

- De **Internationale Conferentie Grote Meren, ICGLR** waarvan de tweede top vorige vrijdag plaatsvond in Nairobi, heeft zich met nadruk op dit dossier geëenged. Er werden concrete voorstellen uitgewerkt voor een project inzake een regionaal mechanisme voor de certificering van natuurlijke rijkdommen alsook een door de regeringen te ratificeren protocol tegen de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen. (vooral Canada stuurt erop aan dat de ICGLR zich zou bezighouden met de grondstoffenproblematiek).
- In DRC zelf wordt in het **door Wereldbank en EUcommissie uitgewerkte Governance Compact** veel aandacht besteed aan goed bestuur in de mijnsector. De Compact zal het kader scheppen voor de interactie tussen de donorgemeenschap en de Congolese autoriteiten betreffende de uitvoering van prioritaire projecten en programma's. Het is evident dat het transparant beheer van de mijnsector hierbij een vooraanstaande plaats zal innemen.
- Ook andere, regionale Afrikaanse organisaties (SADC, CEPGL, Comesa) zouden interesse kunnen betonen voor de opvolging van dit dossier, vanuit hun respectieve invalshoeken. Dit is niet onbelangrijk gezien het belang van "African ownership" in deze kwestie.

5. De 'Way Forward'-: Belgische initiatieven in de Veiligheidsraad.

Een eerste koppeling tussen de eerder geschetste Belgische initiatieven, en de veelheid aan activiteiten die op internationaal vlak ontwikkeld worden, zal plaatsvinden in de loop van januari 2007. België heeft dan immers de met deze materie begane **bilaterale en multilaterale partners naar Brussel uitgenodigd voor informeel overleg over de wijze waarop de internationale gemeenschap met meer coherentie en coordinatie de diverse initiatieven vrucht kan laten dragen.**

Voor wat betreft de tracerings en certificeringsbenadering zal dat ook het uitgelezen moment zijn om na te gaan in hoeverre de ontwikkeling van dit concept ver genoeg staat

om de internationale gemeenschap te mobilizeren voor een door de Belgische Task Force te organiseren internationale conferentie.

In de Veiligheidsraad zelf zal België zich uiteraard sterk engageren in dit dossier. Er zal enerzijds ruime aandacht besteed worden aan het op stapel staand verslag van de VN “Group of Experts” met betrekking tot de DRC, dat wellicht in concrete VR-actie zal uitmonden.

Maar **België zal de Veiligheidsraad ook actief bespelen door het thema zelf te agenderen tijdens de maand juni, wanneer België de Veiligheidsraad voorzigt.** Ieder lid van de veiligheidsraad mag immers tijdens de maand dat ze de werkzaamheden leidt, een thematisch debat initieren, dat mogelijkerwijze resulteert in adoptie van een VN-resolutie. België kiest ervoor het thema 'illegale exploitatie van grondstoffen in conflictgebieden' op die manier eens te meer aan de orde van de dag te stellen.

Het moge tot slot duidelijk zijn dat België niets onverlet zal laten om de internationale aandacht voor het goed beheer in de mijnsector niet te laten verslappen. Al onze initiatieven zijn ‘stepping stones’ om gradueel tot internationaal aanvaarde mechanismen te komen die goed bestuur en transparantie in de Congolese mijnsector ten goede komen. Onze actie in de Veiligheidsraad moet er toe bijdragen dat de creatie van een “natural resource control system” niet enkel in het geval van Congo, maar algemeen als een vrede-en veiligheid bevorderend instrument begroet en aanvaard wordt.
