

Is de strijd tegen conflictmineralen gewonnen?

Dirk-Jan Koch

Tien jaar geleden was ik jongst bediende op de Nederlandse ambassade in Kinshasa, Congo (DRC). Ik richtte me zoal op mensenrechten en humanitaire hulp. We financierden 'opvang in de regio', maar probeerden ook meer zicht te krijgen op de grondoorzaken van de conflicten. Tijdens een van mijn reizen trok ik in de voetsporen van het leger mee het Shabunda-gebied in, dat net was veroverd op rebellen. Er waren veel ontheemden en er was misère. Maar overal waar ik kwam was ook bedrijvigheid: ik zag tientallen, zelfs honderden mensen werken om de grondstoffen, zoals tin en goud, uit de grond te halen. Ik volgde de grondstoffen vanuit het Congolese oerwoud naar de lokale landingsbaan, naar de provinciehoofdstad waarvandaan het geëxporteerd werd...en ik kwam zelfs in Dubai waar veel van die grondstoffen in het wereldhandelssysteem terechtkomen. Twee jaar nadat ik dat oerwoud bezocht had sloeg de vlam weer in de pan en werd er weer gevochten in het gebied. Andere rebellengroepen grepen de macht. Andere gezichten en afkortingen, maar het patroon van conflictueuze grondstoffenwinning bleef hetzelfde.

Sinds 2008 is er veel gebeurd in grondstoffenland: eerst was er de Amerikaanse Dodd-Frank Act uit 2010. Deze wet verplicht beursgenoteerde bedrijven in Amerika transparant te worden over wat ze doen om te voorkomen dat ze met hun grondstoffenbeleid bijdragen aan conflicten in Centraal-Afrika. Daarna stelde de Chinese kamer van hoophandel in 2015 richtlijnen op voor importeurs. Die kregen de zorgplicht dat ze niet zouden bijdragen aan conflicten en mensenrechtenschendingen. Als laatste kwam ook Europa, in 2017, met regelgeving over een verplichte zorgplicht met betrekking tot de herkomst van grondstoffen. Maar wat is nu de effectiviteit van al deze maatregelen? En als u weer een campagne ziet van een organisatie die waarschuwt dat u kinderarbeid en andere mensenrechtenschendingen financiert met de aankoop van uw elektrische auto¹, kunt u er dan gerust op zijn dat dit aangepakt wordt door de wetgeving die er is?

Veel maatschappelijke aandacht voor conflicten en grondstofwinning

De afgelopen jaren zijn tientallen onderzoeksrapporten verschenen van maatschappelijke organisaties, zoals Amnesty International, The Enough Project, Global Witness, maar ook van internationale instellingen, zoals de OESO en de Group

of Experts van de VN, over de relatie tussen grondstoffen en conflict. Daaruit komen drie overkoepelende thema's naar voren: ten eerste speelt de relatie tussen grondstoffen en conflict niet alleen in Centraal-Afrika, maar ook in andere landen en regio's. Ten tweede hebben de problemen niet alleen betrekking op de vier 'officiële' conflictmineralen, namelijk tin, wolfram, coltan en goud (internationaal '3t+G' genoemd), maar ook op andere mineralen. Ten derde betreffen de geconstateerde problemen niet alleen de financiering van rebellengroepen en conflict als gevolg van grondstoffen, maar ook andere mensenrechtenschendingen.

Een conventionele wijsheid is dat de relatie tussen grondstoffen en conflict alleen in Afrika speelt, meer precies nog in Centraal-Afrika, en in het bijzonder in Congo. Echter, de rapporten laten zien dat andere rebellengroepen op andere continenten ook grondstoffen hebben ontdekt als een relatief gemakkelijke bron van inkomsten. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek dat de taliban in Afghanistan miljoenen binnenhalen door de winning van lapis lazuli², en de Colombiaanse rebellengroep FARC door middel van goud.³

Wat tevens uit een inventarisatie van deze rapporten blijkt is dat er veel meer problematische grondstoffen zijn dan



waar de aandacht van internationale normstellende organisaties, zoals de OESO, in eerste instantie naar uitging. Ook bijvoorbeeld de gekleurde edelstenen in Congo⁴, en olie in door Islamitische Staat gecontroleerd gebied zijn in verband gebracht met conflictfinanciering.⁵

Als laatste blijkt ook dat de problemen rondom grondstofwinning niet alleen gerelateerd zijn aan conflictfinanciering, maar ook aan andere mensenrechtenschendingen. Zo blijkt kinderarbeid een groot probleem te zijn in de mica-sector⁶ — gebruikt in make-up — en bij kobalt (één Tesla heeft daarvan 8 kilo nodig). Behalve kinderarbeid zijn andere problemen bij grondstofwinning o.a. grond- en viswatervervuiling.

De Amerikanen nemen het voortouw...maar met welke effecten?

Een paar jaar nadat ik in de voetsporen van het Congolese leger de link ervaarde tussen grondstoffenhandel en conflict, werd in Amerika de zogenaamde Dodd-Frank Act aangenomen. Deze wet verplicht Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven jaarlijks te rapporteren of ze '3T+G'/grondstoffen gebruiken in hun producten uit de DRC of omliggende lan-

den. In de verplichte rapportage moeten ze tevens aangeven hoe ze er voor hebben zorggedragen dat de mineraalwinning niet heeft bijgedragen aan conflict. Indien ze onverhoopt toch in hun toeleveringsketen risico's identificeren dienen ze met een concreet verbeteringsplan te komen. De Amerikaanse wet richtte zich dus slechts op één set van landen, één groep van conflictmineralen en één soort van problemen (conflictfinanciering), en richtte zich dus niet op alle zorgwekkende mineraalwinning. Heeft het binnen deze kaders de beoogde effecten behaald?

Verschillende analisten zijn het erover eens dat de wetgeving op het vlak van goud weinig heeft uitgehaald. Ondanks de wetgeving kunnen rebellen met gemak hun goud nog kwijt omdat het zo eenvoudig te smokkelen is. 98% van het handgewonnen goud verlaat de DRC nog op illegale wijze.⁷ Met betrekking tot tin en coltan merkt het onderzoeksbureau IPIS op dat het aantal rebellen en soldaten dat profiteert van de winning en handel hiervan sterk is teruggelopen sinds het begin van de Dodd-Frank Act. Het is de discussie omtrent de ongeplande effecten van deze wetgeving die de meeste controverse oplevert: terwijl sommigen menen dat de ongeplande effecten zo groot zijn dat de wet moet worden opgeheven, zijn anderen van mening dat de

Katern: Beschouwing

ongepande effecten slechts tijdelijk en redelijk waren. Wat waren dan die ongeplande effecten?

Het grootste onvoorziene effect was de zogenaamde boycot van alle grondstoffen (ook de niet-conflictueuze) vanuit de regio. Omdat de wetgeving zich op één regio richtte konden bedrijven met gemak aan de wetgeving voldoen door gewoon hun grondstoffen ergens anders vandaan te halen. Veel bedrijven deden dat in het begin en hierdoor hebben miljoenen mijnbouwers en hun families een afname gezien in hun inkomsten. Echter, uit eigen onderzoek blijkt dat die effecten grotendeels tijdelijk van aard waren en dat inmiddels de export-motoren in de DRC weer op volle toeren draaien.⁸ Met name de tin-en coltanexport is nu grotendeels geformaliseerd (weliswaar met horten en stoten en haken en ogen). Door Nederland ondersteunde traceerbaarheid-systemen hebben hier een katalyserende rol bij gespeeld.

De Europeanen zijn trager, maar leren lessen van de Amerikanen

Het Europese wetgevingstraject wordt vaak verweten traag te zijn, maar in tegenstelling tot de Amerikaanse wetgeving was er daardoor wel tijd voor *ex-ante* impactstudies en *stakeholder surveys*. Daardoor werd op een aantal vlakken niet de Amerikaanse wet gekopieerd, maar een slimmer systeem ontworpen. Hierdoor werden ook de ongeplande negatieve effecten verminderd.⁹ Zo heeft de Europese wetgeving een mondiale reikwijdte: importerende bedrijven moeten niet alleen grondstoffen controleren uit Centraal-Afrika, maar uit alle regio's. Hierdoor is er minder risico op een boycot.

Ook op een ander vlak was de Europese variant een verbetering ten opzichte van de Amerikaanse. Een van de problemen van de Amerikaanse wetgeving was dat ze alleen keek naar een eventuele bijdrage van de grondstoffenwinning aan conflict, terwijl uit de onderzoeksrapporten blijkt dat er ook andere grote problemen zijn met de grondstoffenwinning. In Europa moeten bedrijven niet alleen analyseren of ze bijdragen aan conflict, ze dienen ook breder te kijken of ze bijdragen aan mensenrechtenschendingen.

Op een laatste vlak is de Europese wetgeving geen verbetering ten opzichte van haar Amerikaanse voorganger. Ondanks verzoeken van het Nederlandse parlement blijft de wetgeving zich alleen op de '3T+G'-mineralen richten, terwijl ook uit onderzoeksrapporten blijkt dat de problemen breder zijn. Echter, er is wel een herzieningsclausule afgesproken. Na twee jaar uitvoering van de regelgeving (die in 2021 ingaat) wordt die opnieuw bekeken, en dan kunnen eventueel zulke anomalieën aangepakt worden. Met

deze informatie in het achterhoofd kunnen we de vraag beantwoorden: is de strijd tegen probleemgrondstoffen gewonnen?

De strijd tegen conflictmineralen is niet gewonnen, en eigenlijk pas net begonnen

Om een drietal redenen is de conclusie van dit artikel dat de strijd tegen conflictmineralen eigenlijk pas net begonnen is. Ten eerste staat de wetgeving in de Verenigde Staten enorm onder druk. Ten tweede gaat de Europese wetgeving pas in 2021 in werking, en veel bedrijven lijken zich slechts mondjesmaat hierop voor te bereiden. Ten slotte is de strijd tegen conflictmineralen alleen effectief als een brede benadering de grondoorzaken van conflict aanpakt.

Binnen een maand na het aantreden van Trump gaf de Amerikaanse controle-autoriteit (Securities and Exchange Commission, of SEC) aan dat de Dodd-Frank Act op de schop moest. Voornamelijk het argument van de negatieve bijwerkingen werd van stal gehaald. Inmiddels heeft de SEC aangegeven dat ze niet meer gaat controleren of de bedrijven hun conflictmineralen rapporten indienen: inmiddels zien we dat het aantal bedrijven dat rapporteert inderdaad afneemt (Development International, 2018).¹⁰

Maar ook in Europa zijn er problemen. Om verschillende redenen is er voor gekozen dat bedrijven pas over drie jaar

*Europese
wetgeving heeft
een mondiale
reikwijdte*

aan de wetgeving hoeven te voldoen. Dit zou overheden en bedrijfsleven genoeg tijd geven om zich voor te bereiden. Bedrijven hebben dus tot 2021 om een beleid te ontwikkelen, dat uit te rollen en daarover te rapporteren. Een simpele analyse van de websites van

mogelijk betrokken bedrijven maakt duidelijk dat ze hier nog niet hard mee bezig zijn, of in ieder geval niet over rapporteren. Hoewel de Nederlandse overheid bedrijven al jarenlang stimuleert zich aan de OESO-richtlijnen te houden, zijn er nog maar weinig grondstof-importerende bedrijven die publiekelijk over hun inkoopbeleid rapporteren. Volgens de OESO-richtlijnen zou dat wel moeten. Andere zaken, of het nu gaat om de CO₂-reductie of de dreigende handelsoorlog met de VS, absorberen veel van de aandacht van bedrijven. Veel bedrijven hebben hun toeleveringsketen nog niet

Katern: Beschouwing



afdoende gecheckt op risico's voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, zo lijkt het.

Het is overigens te simpel te denken dat door een telefoon te kopen met 'schone grondstoffen' de conflicten in Afrika opgelost zullen worden. Die komen veelal voort uit lang-slepende conflicten over toegang tot land, onevenwichtige politieke representatie en extreem zwak bestuur. Door de grondstoffenwinning en handel beter te reguleren kan voorkomen worden dat er olie op het vuur wordt gegooid, maar het vuur als zodanig wordt niet gedoofd. Om een vuur te doven dient de toegang tot zuurstof afgesloten te worden, en daar is een bredere benadering voor nodig: representatieve instituties moeten worden verbeterd, landregistratiesystemen opgezet, en een rechtsstaat opgebouwd. Dat kan niet van grondstof-importerende bedrijven verwacht worden. Wat wel van ze verwacht kan worden is dat ze door hun aankopen problemen niet verergeren.

Laten we teruggaan naar de vraag waar we mee begonnen. Als u weer een campagne ziet van een organisatie die waarschuwt dat u kinderarbeid en andere mensenrechtenschen-

dingen financiert met de aankoop van uw elektrische auto, kunt u er dan gerust op zijn dat dit aangepakt wordt door de wetgeving die er is? De ontvullende conclusie is dat dit nog niet het geval is. Zo heeft de Europese wetgeving niet betrekking op alle grondstoffen en is zij nog niet van kracht. Bovendien lijken bedrijven een afwachtende houding aan te nemen.

Gelukkig zijn er meerdere initiatieven waar bedrijven die wel geïnteresseerd zijn om werk te maken van de strijd tegen conflictmineralen zich bij kunnen aansluiten. Zo administreert en onderhandelt de Sociaal Economische Raad meerdere convenanten, o.a. voor goud en metalen, waar bedrijven aan mee kunnen doen. Ook is er een European Partnership for Responsible Minerals, waar overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties deze problematiek gezamenlijk aanpakken. Als teken van goede wil dienen bedrijven zich aan te sluiten bij deze initiatieven.

Dirk-Jan Koch is bijzonder hoogleraar Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Amnesty International, *This is what we die for*, 2016.
2. Global Witness, *War In The Treasury Of The People: Afghanistan, Lapis Lazuli And The Battle For Mineral Wealth*, Londen 2016, www.globalwitness.org.
3. Organization for Economic Cooperation and Development, *Due Diligence In Colombia'S Gold Supply Chain: Gold mining in South West Colombia*, Parijs 2017, www.oecd.org.
4. IPIS Research, *Coloured gemstones in eastern DR Congo: Tourmaline exploitation and trade in the Kivus* Antwerpen 2016, <http://ipisresearch.be>.
5. Brookings Institution, *How ISIS Uses Oil to Fund Terror*, 2014, <https://www.brookings.edu>.
6. Terre des Hommes, *Beauty and a beast, Child labour in mica mining in India for sparkling cars and cosmetics*, Den Haag 2016, www.terredeshommes.nl.
7. United Nations Group of Experts, *Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of Congo*, New York 2014, www.un.org.
8. Koch, D. & Kinsbergen, S., 'Exaggerating unintended effects? Competing narratives on the impact of conflict minerals regulation', *Resources Policy*, <https://doi.org>.
9. Koch, D.-J. (nog te verschijnen), 'Policy Learning? The EU's Efforts to Anticipate Unintended Consequences in Its Conflict Mineral Legislation', *The International Spectator*.
10. Development International, *Dodd-Frank Section 1502 - Filing States RY2017*, 2018, <https://docs.wixstatic.com>.