

Mijnbouwhervorming, governance en de overheid in de Democratische Republiek Congo. De sporen die het beleid ten aanzien van 'conflictmineralen' heeft nagelaten in het beheer van natuurlijke hulpbronnen in Katanga

Dit proefschrift behandelt de effecten van hervormingen op het gebied van conflictmineralen die in de afgelopen acht jaar zijn uitgevoerd in de gebieden in Congo waar tin, tantaal en wolfram (afgekort als 3T) worden gewonnen. De term 'conflictmineralen'¹ verwijst naar coltan, kassiteriet en wolframiet uit de mijnbouwgebieden in de DRC.² Met de winning ervan, de handel erin en het transport ervan kunnen gewapende groeperingen hun deelname aan de voortdurende strijd in de regio financieren.

Deze hervormingen, die tot doel hebben dat er meer toezicht komt op de Congolese mineraalhandel om te voorkomen dat de inkomsten worden gebruikt voor de financiering van het Congolese conflict, zijn in de loop der jaren zowel toegejuicht als bekritiseerd. In sommige beleidsevaluaties werd de demilitarisering van de Congolese 3T-mijnen als gevolg van de hervormingen geprezen. In andere werd echter gewezen op de schadelijke gevolgen voor de gemeenschappen die leven van de ambachtelijke kleinschalige mijnbouw.

Dit onderzoek gaat verder dan het meten van effectiviteit en het in kaart brengen van onbedoelde gevolgen, wat gebeurde in de beleidsevaluaties. Uiteindelijk is het niet alleen belangrijk om te weten *of* het beleid ten aanzien van conflictmineralen zijn doelstellingen heeft bereikt, maar ook om te begrijpen *waarom* dit al dan niet is gebeurd. Daarom is het doel van dit proefschrift om te onderzoeken hoe en via welke processen beleidsresultaten op het gebied van conflictmineralen tot stand zijn gekomen, en welke sporen dit beleid heeft nagelaten.

In dit onderzoek staat het beheer van natuurlijke hulpbronnen centraal. Daarbij wordt rekening gehouden met de complexe bestuurlijke context van de DRC, waar recht en orde geen vastomlijnde concepten zijn en de centrale overheid een beperkt territoriaal bereik heeft. De onderzoeksvragen betreffen de wijze waarop de Congolese overheid en andere bestuurlijke actoren hebben gereageerd op het verzoek om hervorming van de mijnbouwsector en hoe de hervorming hen heeft beïnvloed; hoe Congolese overheidsinstellingen en hun agenten de veelomvattende certificerings- en traceerbaarheidstaken hebben aangepakt; en welke sporen de hervormingen hebben nagelaten in het beheer van de natuurlijke hulpbronnen in Congo.

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden combineert dit onderzoek inzichten uit de literatuur over beleid en governance. Voortbouwend op een combinatie van interpretatieve beleidsanalyse, ontwikkelingssociologie en beleidsantropologie wordt beleid benaderd als een fluïde proces met een eigen sociale dynamiek (Colebatch, 1998; Mosse, 2004), waarbij zowel de uitvoerders als de doelgroep van het beleid de uitkomst van het beleid kunnen beïnvloeden (Hilhorst, 2003; Long, 2001). Verder worden de veelvoudige en soms tegenstrijdige betekenissen van beleid onderkend (Yanow, 2012).

¹ Conflictmineralen worden vaak aangeduid als 3T-mineralen. Dit verwijst naar de Engelse namen van de metalen tin, tantaal en wolfram (tungsten) gewonnen uit kassiteriet-, coltan- en wolframieterts, en goud afkomstig uit mijnbouwgebieden in het Grote Merengebied.

² Ook in algemenere zin uit het Afrikaanse Grote Merengebied

Wanneer een beleidsinterventie eenmaal in een bepaalde governance-structuur terechtkomt, met de daarin reeds bestaande werkingsmechanismen en historisch gegroeide machtsverhoudingen (Rubbers, 2013: 9), ontstaat er een proces van onderhandeling over het beleid (Hilhorst, 2003; Long, 2001; Mosse, 2004).

Het werk van Lund (2006a), Raeymaekers (2007) en Colebatch (2009a) vormt een inspiratiebron voor het onderzoek naar governance in dit proefschrift. Deze auteurs definiëren governance als een spontaan en continu onderhandelingsproces waarbij overheids- en niet-overheidsactoren zich organiseren om publieke middelen te beheren en een bepaalde governance-structuur te bereiken. Dit proces wordt gezien als een 'open moment' (Lund, 1998: 2) waarin opnieuw wordt onderhandeld over het wankele evenwicht van een governance-structuur, met inbegrip van een herschikking van relaties en onderlinge afhankelijkheden, het ontstaan van regulerende maatregelen en de herverdeling van bevoegdheden.

Voor dit proefschrift is van maart 2014 tot mei 2016 uitgebreid longitudinaal onderzoek gedaan naar beleidsimplementatie in het gebied Bukama. Daarbij werd gekeken naar de gevolgen die hervormingsbeleid op het gebied van conflictmineralen heeft gehad op lokale governance-structuren in de DRC. Met een politieke etnografische benadering op meerdere locaties volgt dit onderzoek in methodologisch opzicht de etnografische traditie (Schatz, 2009a; Steputat en Larsen, 2015). Beleid vormt het thema dat verschillende onderzoekslocaties langs de 3T-mineraalketens in Katanga verbindt, van de coltan- en kassiterietmijnen van Bukama, via het centrum van de mineralenhandel in Luena, tot de exportdepots en administratiekantoren in Lubumbashi en Kalemie. Alledaagse (Kerkvliet, 2009) bestuurspraktijken en percepties en strategieën die overheidsfunctionarissen, mijnbouwgemeenschappen en mineraalafnemers hebben ten aanzien van deze beleidsinterventies staan daarbij centraal in dit onderzoek.

De hoofdstukken 1 tot en met 3 vormen de inleidende hoofdstukken van dit proefschrift en schetsen het onderzoeksdoel en de redenen voor het onderzoek. Verder bevatten deze hoofdstukken een analytisch kader voor overheidsbeleid en governance en worden hierin de methodologische beslissingen en ethische overwegingen besproken die aan dit onderzoek ten grondslag liggen.

Hoofdstuk 4 gaat over het beleid op het gebied van conflictmineralen. Het bevat een overzicht van de meest relevante nationale en internationale interventies en aan de hand van een discoursanalyse van het hervormingsbeleid wordt ingegaan op hoe deze beleidsinterventies het probleem van conflictmineralen weergeven en welke oplossingen en beleidsplannen worden voorgesteld.

De hoofdstukken 5 tot en met 7 gaan over de effecten van beleid op het gebied van conflictmineralen op de lokale governance-structuur in Katanga, en met name op de positie van lokale overheidsinstellingen. Hoofdstuk 5 gaat in op een opvallend paradoxaal aspect van de hervormingen, namelijk dat de interventies die bedoeld zijn om conflicten in mijngebieden aan te pakken, ironisch genoeg meestal worden uitgevoerd in de provincie Katanga die het minst door conflicten wordt getroffen. Het hoofdstuk schetst hoe de samenwerking tussen een groep

zeer invloedrijke publieke en private actoren in de provincie zich in een andere richting ontwikkelde dan voorzien door de beleidsinterventies.

Hoofdstuk 6 behandelt de herdefiniëring van de toegang tot de mineraalhandel in Bukama als gevolg van de uitvoering van hervormingen op het gebied van conflictmineralen. Daarbij wordt benadrukt hoe het beperkte territoriale bereik van de centrale overheid en het ontbreken van duidelijke wettelijke kaders hebben geleid tot het ontstaan van toegangsregelingen via lokale onderhandelingen en het terugverwijzen van de bevoegdheid om toegang te verlenen naar lokale overheidsinstellingen.

Hoofdstuk 7 gaat in op de positie van de lokale overheidsinstellingen ten opzichte van zowel de burgers als de particuliere sector. Dit hoofdstuk schetst hoe de nieuwe regelingen op het gebied van conflictmineralen tot een uitbreiding van het lokale overheidsapparaat hebben geleid. Ook hebben grote inkopers van mineralen zich hierdoor in de mijnbouwgebieden van Bukama gevestigd. Er wordt beschreven hoe deze veranderingen de bestuursdynamiek hebben veranderd, met inbegrip van de betrokkenheid van de particuliere sector bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen en hoe dit de relatie tussen lokale overheidsinstellingen en de mijnbouwbevolking heeft beïnvloed.

In dit proefschrift worden de effecten van beleidsinterventies op het gebied van conflictmineralen op de dynamiek van het beheer van de natuurlijke hulpbronnen van Congo bestudeerd om een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijk debat over:

- beleidsanalyse;
- governance in conflictsituaties die worden gekenmerkt door een beperkte soevereiniteit van de staat;
- het beleidsdebat op het gebied van conflictmineralen in meer algemene zin

Ten slotte heeft dit onderzoek een onduidelijkheid in de doelstellingen van de hervorming aan het licht gebracht. Hoewel beleidsontwikkeling op het gebied van conflictmineralen is voortgekomen uit de gezamenlijke intentie om vrede te bevorderen en een einde te maken aan menselijk lijden in de Congolese mijnbouwgebieden, blijkt dat de doelstellingen van *due diligence* en verbeterde omstandigheden voor lokale gemeenschappen niet altijd gemakkelijk te verenigen zijn. De hervormingspraktijk lijkt in de loop der tijd meer te zijn geëvolueerd in de richting van conflictvrije inkoop. De vraag rijst dan ook of de ontwikkeling van een traceerbaar en conflictvrij product belangrijker wordt geacht dan de verbetering van de situatie van de Congolese bevolking.

Uit het onderzoek blijkt dat de hervormingen op het gebied van conflictmineralen weliswaar hebben geleid tot duidelijk georganiseerde handelsketens en bijgevolg tot meer toezicht, maar tegelijkertijd de lokale governance-structuren ondoorzichtiger en complexer hebben gemaakt. Door de invoering van vereisten ten aanzien van conflictmineralen is de rol van lokale overheidsdiensten aanzienlijk vergroot, en moeten deze lokale actoren alle transacties op het gebied van de mineralenhandel op alle niveaus van de mineralenvoorzieningsketen administreren. Als gevolg daarvan heeft dit lokale overheidsapparaat zijn bevoegdheden

uitgebreid en zijn er nieuwe lokaal aanvaarde, maar nationaal niet-erkende regelingen tot stand gekomen, die hebben geleid tot een vermeerdering van de regelgevingskaders op lokaal niveau.

Omdat dit uitgebreide lokale overheidsapparaat niet de nodige financiële en logistieke ondersteuning heeft gekregen van de centrale overheid, ontstond er een roofzuchtige lokale overheid in 3T-mijnbouwgebieden. Deze zette de lokale gemeenschappen ernstig onder druk door verhoogde belastingheffingen en intimidatie door lokale ambtenaren. Tegelijkertijd gingen deze gemeenschappen er door de hervormingen aanzienlijk op achteruit. Er ontstonden nieuwe handelspatronen die grote internationale inkopers van mineralen bevoordeelden ten opzichte van mijnwerkersgemeenschappen, die moesten toezien hoe hun toegang tot de handel in mineralen afnam en hun onderhandelingspositie verslechterde.

De centrale overheid in Congo lijkt het meest te hebben geprofiteerd van de hervormingen op het gebied van conflictmineralen, aangezien het toegenomen toezicht op de 3T-mineralenhandel de capaciteit om belasting te heffen op de ambachtelijke kleinschalige mijnbouw (artisanal and small-scale mining, ASM) heeft vergroot. Het belang dat de centrale overheid aan deze initiatieven hecht, wordt echter niet weerspiegeld door de facilitering van het *plaatselijk* beheer van natuurlijke hulpbronnen. Uit dit onderzoek blijkt dat de centrale overheid met minimale investeringen en inspanningen en door particuliere investeerders het lokale overheidsapparaat in Bukama te laten financieren en openbare diensten te laten verlenen aan de ASM-gemeenschappen, erin slaagde zijn macht te behouden en zich de inkomsten uit het gebied toe te eigenen. De conclusie van dit onderzoek is dat deze ‘governance door overdracht’ niet alleen de totstandbrenging van een legitieme relatie tussen staat en samenleving heeft belemmerd, maar ook de grenzen tussen de openbare en de particuliere sector heeft vervaagd en de transparantie heeft verminderd, waardoor openbare verantwoordingsplicht kan worden ontweken en legitimiteitskwesaties ingewikkeld zijn geworden.

Het proefschrift besluit met aanbevelingen voor verbetering van beleid op het gebied van conflictmineralen, om goed te doen zonder tegelijkertijd al te veel kwaad te doen. Ten eerste zouden beleidsmakers de rol van de Congolese overheidsinstanties bij deze hervormingen realistischer moeten vormgeven, om te voorkomen dat schadelijke bestuurspraktijken verergeren. Ten tweede zou de beleidsevaluatie verder moeten gaan dan de gevolgen voor de militarisering in de door conflicten getroffen provincies en moet worden erkend dat de initiatieven mogelijk een grotere impact hebben gehad op de governance en middelen van bestaan van de mijnbouwgemeenschappen in de minder door conflicten geteisterde provincie Katanga. Ten slotte moeten de hervormingen ook buiten de toeleveringsketens worden toegepast en moet worden gestreefd naar een bredere hervorming van de ambachtelijke mijnbouwsector om de positie van ambachtelijke mijnbouwgemeenschappen te verbeteren. Een dergelijke bredere aanpak zou het volgende moeten omvatten: de opstelling van transparante belastingregels voor ASM; de bevordering van een werkelijke vertegenwoordiging van de belangen van de ambachtelijke mijnwerkers; de ontwikkeling van duidelijke wettelijke kaders voor toegang tot de ambachtelijke winning van en handel in mineralen; en een versterking van de ASM -(pacht)rechten in de Congolese wetgeving.

