



Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie

“De coherentie van het Belgisch beleid ten gunste van ontwikkeling in Centraal-Afrika”

1. Inleiding

01. Dit advies heeft betrekking op de coherentie van het Belgisch beleid ten gunste van ontwikkeling in Centraal-Afrika. Het is goedgekeurd door de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling tijdens de vergadering van 14 januari 2016.

Oorspronkelijke taal van dit document: Frans

2. Context

02. De drie landen van Centraal-Afrika (de Democratische Republiek Congo, Burundi en Rwanda) zijn de drie belangrijkste partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Deze drie landen ontvangen samen bijna de helft van de Belgische bilaterale ontwikkelingshulp.

03. De beleidsverklaring bevestigt de bijzondere plaats die Centraal-Afrika inneemt in het Belgische buitenlands beleid: “Ons Centraal-Afrikabeleid blijft een belangrijke hoeksteen waarmee we de rol van België in de wereld versterken. Zeker nu de wereld het Afrikaanse continent geopolitiek herontdekt heeft, moeten we onze expertise hier verzilveren¹.” Deze zin, in het deel ‘Buitenlandse Zaken’ van de tekst, wijst erop dat Centraal-Afrika veel meer is dan een partner in de ontwikkelingssamenwerking. Dit betekent dus dat er nood is aan een coherent beleid en dat veronderstelt een interdepartementale coördinatie. In dit verband is de beleidsverklaring vernieuwend in vergelijking met de vorige legislaturen: “De regering verbindt er zich toe een strategische nota uit te werken over onze socio-economische, culturele en politieke relaties met de landen in deze regio².”

04. Net zoals voor Buitenlandse Zaken bevestigt de bijzondere positie van Centraal-Afrika op het gebied van ontwikkelingssamenwerking: “Met deze concentratie voor ogen zal de regering haar inspanningen voornamelijk toespitsen op enkele geografisch homogene regio’s waar de armoede en de instabiliteit groot zijn en onder meer een impact hebben op de migratiestromen naar ons land, zoals o.a. de regio’s van de Grote Meren en Noord-Afrika³.”

¹ Belgische regering, Regeerakkoord, 9 oktober 2014, pp.192-193.

² Ibid.

³ Belgische regering, Regeerakkoord, 9 oktober 2014, p. 199.



05. Om die redenen is coherentie van het Belgisch beleid ten gunste van ontwikkeling in Centraal-Afrika noodzakelijk. Dit advies wil aanbevelingen formuleren om die coherentie te verbeteren in de vijf prioritaire domeinen van de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling: handel en investeringen, milieu, landbouw, migratie, vrede en veiligheid.

3. Handel en investeringen

3.1. De handel in mineralen

3.1.1. Beschrijving van de problematiek

06. De Regio van de Grote Meren in Centraal-Afrika is heel rijk aan natuurlijke rijkdommen. Zo vinden we in de Democratische Republiek Congo (DRC) ongeveer 10% van de wereldwijde kopervoorraden, een derde van de wereldwijde kobaltreserves en een vierde van alle tantaliumvoorraden ter wereld. Het land telt ook belangrijke vindplaatsen van andere mineralen, zoals goud, diamant, wolfrام en tin, en heeft ook olie- en gasvoorraden. Het grootste deel van de mijngrondstoffen in de Regio van de Grote Meren bevindt zich in de DRC, maar een aanzienlijk deel ervan – zoals ertsen, olie en gas – vinden we ook over de landsgrenzen heen, waardoor dit een regionaal thema wordt.

07. Zoals een groot aantal rapporten van de Verenigde Naties heeft aangeklaagd, is de bevolking in het oosten van de DRC, waar de meeste bodemrijksdommen van de Regio van de Grote Meren te vinden zijn, al twintig jaar het slachtoffer van telkens terugkerende conflicten die worden gevoed door de illegale ontginning van de natuurlijke rijkdommen en die de volledige Regio van de Grote Meren ontwrichten. Veel concessies worden immers illegaal uitgebaat, als ze al niet worden geplunderd door rebellengroepen om er wapens mee te kopen. Die conflictmineralen komen dan terecht in de smartphones, tablets en draagbare computers die vrij worden verkocht op de Europese markt en elders in de wereld.

08. Omwille van deze situatie keurde de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in december 2008 twee resoluties goed: resolutie 1856 die het mandaat van MONUC (de Missie van de Verenigde Naties in de DRC) uitbreidde door MONUC toe te staan “zijn middelen voor toezicht en inspectie te gebruiken om te verhinderen dat illegale gewapende groepen steun krijgen uit de handel in natuurlijke rijkdommen”, en resolutie 1857, die het arsenaal aan sancties van de Veiligheidsraad uitbreidde om zich te kunnen richten op personen of groepen die illegale gewapende groepen ondersteunen door middel van het illegaal verhandelen van natuurlijke rijkdommen.

09. Volgens de Verenigde Naties is 98% van het in 2013 ambachtelijk geproduceerde goud illegaal uitgevoerd naar Burundi, Oeganda, Tanzania of Soedan en van daaruit verstuurd naar Dubai of Dar



Es Salaam⁴. Rwanda is trouwens geïdentificeerd als de belangrijkste draaischijf van de smokkel in de '3T's' (tantalium, wolfram en tin), maar die mineralen worden ook vervoerd via Oeganda en Burundi.

10. De Europese Unie is van plan om een Europees mechanisme te ontwikkelen voor een verantwoorde toelevering van delfstoffen uit 'risicogebieden', zoals de Regio van de Grote Meren. Dat mechanisme is gebaseerd op de 'Richtsnoeren van de OESO over de plicht tot passende zorgvuldigheid voor verantwoorde toeleveringsketens van mineralen afkomstig uit conflict- of hoogrisicogebieden'⁵. Die richtsnoeren bevorderen de zorgvuldigheidsplicht, die zij omschrijven als "het permanente, proactieve en reactieve proces waardoor bedrijven zeker kunnen zijn dat zij de mensenrechten respecteren, dat ze niet bijdragen aan conflicten en dat ze het internationaal recht naleven en voldoen aan de nationale wetten, ook de wetten over de illegale handel in delfstoffen en de sancties van de Verenigde Naties". De richtsnoeren zetten een aantal bakens uit om te vermijden dat met de handel in vier mineralen – de 3T's en goud – conflicten worden gefinancierd. De Europese Unie is verantwoordelijk voor een vierde van de invoer van die metalen en dus een heel belangrijke speler in het beëindigen van conflicten die ontstaan door de handel in deze grondstoffen.

11. In 2014 stelde de Europese Commissie een mechanisme voor verantwoorde toelevering van mineralen uit conflict- en risicogebieden voor. Dit ontwerp voorzag een vrijwillige aanpak waarbij bedrijven die dat wensen een 'passende zorgvuldigheid' kunnen aanwenden waarmee zij hun toeleveringsketen zelf kunnen certificeren.

12. In mei 2015 keurde het Europees Parlement in de plenaire vergadering een bindend mechanisme van 'zorgvuldigheidsplicht' in de toeleveringsketens van mineralen (3 T's en goud) goed, dat geldt voor alle bedrijven die deze metalen gebruiken. In juli 2015 keurde het Belgisch federaal parlement in de plenaire zitting een resolutie goed die eveneens de verplichte toepassing van 'passende zorgvuldigheid' eist in de hele toeleveringsketen (zowel voor bedrijven upstream als downstream in de keten). Momenteel loopt er een discussie in 'triloog' met de Europese Raad en de Commissie om te komen tot een compromis zodat de Europese wetgeving definitief kan worden goedgekeurd.

3.1.2. Aanbevelingen

13. In de Europese Raad, in het kader van de triloog met de Commissie en het Parlement, pleiten voor een bindend mechanisme voor een verantwoorde toelevering van conflictmineralen voor de hele toeleverings- en handelsketen, zoals goedgekeurd door het Europees Parlement in mei 2015 en het federaal parlement in juli 2015.

⁴ Deskundigengroep van de Verenigde Naties over de DR Congo, *Rapport final 2013*, Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, S/2014/42, 23 januari 2014.

⁵ OESO, 'OESO-richtsnoeren over de zorgvuldigheidsplicht voor verantwoorde toeleveringsketens van mineralen afkomstig uit conflict- of hoogrisicogebieden', 2011.



14. Steun bieden aan de Internationale Conferentie over de Regio van de Grote Meren (ICGLR), die het regionale institutionele kader vormt om de wetten te harmoniseren en regionale mechanismen op te zetten voor gegevensuitwisseling, certificering en waarschuwing, zoals voorgesteld door de Verklaring van Lusaka in 2010.

3.1.3. Verantwoording van de aanbevelingen

15. Enerzijds zetten de Europese Unie en de andere internationale donoren aanzienlijke financiële en diplomatieke middelen in om vrede en ontwikkeling in Centraal-Afrika te bevorderen, terwijl zij anderzijds toestaan dat er op hun markt producten worden verkocht die mineralen bevatten die zijn gebruikt om de conflicten in deze regio te financieren.

16. België zet zijn ontwikkelings samenwerking en zijn diplomatie in om de vrede en de ontwikkeling in de Regio van de Grote Meren te bevorderen. Maar door op zijn markt producten toe te laten die zijn geproduceerd met de hulp van mineralen die zijn gebruikt om rebellenbewegingen en conflicten in de Regio van de Grote Meren te financieren, helpt het land eigenlijk zijn inspanningen voor vrede en ontwikkeling in de regio tegen te werken.

3.2. De industriële mijnbouw

3.2.1. Beschrijving van de problematiek

17. De heropleving van de mijnbouw vormt de belangrijkste factor voor het herstel van de macro-economische indicatoren in de DRC. Tussen 1989 en 2001 verkeerde de Congolese economie bijna zonder onderbreking in een diepe recessie, maar nu is er weer economische groei: tussen 2007 en 2012 groeide de economie elk jaar met 6 à 7% – behalve in 2009, toen het Congolese BBP als gevolg van de wereldwijde recessie slechts een groei kende van 2,7%. Sinds 2013 bedraagt de economische groei meer dan 8%. De toename van de uitvoer, die in 2014 goed was voor bijna 10 miljard dollar, valt bijna uitsluitend te verklaren door de groeiende uitvoer van delfstoffen, die in 2014 94% van de totale export vertegenwoordigde⁶.

18. Gécamines werd in 2010 omgevormd tot commercieel bedrijf, maar is nog altijd de ‘hoeder’ van de Congolese bodem en belast met de verkoop van mijnconcessies aan buitenlandse bedrijven. Die buitenlandse investeringen hebben geleid tot een sterke opleving van de mijnproductie. De productie van koper, die aan het begin van de jaren 2000 was gedaald tot minder dan 20.000 ton, is sindsdien vervijftigvoudigd: gaande van meer dan 300.000 ton in 2008 en 2009 naar meer dan 500.000 ton in 2010 en 2011 tot meer dan één miljoen ton in 2014 – een historisch record voor het land en dubbel zoveel als het vorige record uit de jaren 1980. De DRC is ook opnieuw de nummer één in de wereld voor de export van kobalt, met een productie van bijna 75.600 ton in 2014 (meer dan de

⁶ IMF, ‘Democratic Republic of the Congo. Selected Issues’, oktober 2015, p. 28.



helpt van de wereldproductie). Ook de productie van goud, coltan en kassiteriet is sterk gestegen⁷. De daling van de koperprijzen, die momenteel het laagste peil kennen in zes jaren, heeft ook gevolgen voor de sector van de mijnbouw in de DRC.

19. De economische groei, aangedreven door de mijnbouw, schept maar heel weinig formele werkgelegenheid. De Nationale Dienst voor Werkgelegenheid schat dat de industriële mijnbouw in totaal slechts 68.714 rechtstreekse en onrechtstreekse formele arbeidsplaatsen oplevert (minder dan 0,2% van de actieve Congolese bevolking)⁸.

20. Hoewel de belastinginkomsten uit de mijnbouw – via de belasting op lonen, douanerechten en royalty's – de voorbije tien jaar sterk zijn toegenomen, vertegenwoordigden zij in 2014 volgens het IMF 829 miljoen dollar, of slechts 16% van de totale belastinginkomsten van de Congolese staat of 2,9% van het BBP. Dat komt door de mijnbouwwet van 2002, die een heel gunstig belastingregime mogelijk maakt voor mijnbouwbedrijven. De ondoorzichtigheid van de Congolese mijnbouwsector veroorzaakt een belangrijke winstderving voor de staatskas. Te laag aangerekende concessies, ondoorzichtige financiële constructies, niet-gepubliceerde mijnbouwcontracten en overmatige belastingvrijstellingen zijn immers schering en inslag. Dit leidt tot kolossale verliezen voor de Congolese staat. Volgens het rapport van het *Africa Progress Panel* van 2013 “bezit de DRC minerale rijkdommen die tot de grootste ter wereld behoren en toch lijdt het land vaak verlies, omdat de overheidsbedrijven de activa systematisch onderwaarden. De concessies zijn verkocht onder voorwaarden die belangrijke winsten blijken op te leveren voor de buitenlandse investeerders, waarvan de meeste geregistreerd zijn in *offshore*-centra, waardoor aanzienlijke verliezen ontstaan voor de overheidsfinanciën.” Het rapport analyseert vijf mijncontracten die zijn afgesloten tussen 2010 en 2012, waarbij een Congolees overheidsbedrijf concessies verkocht aan één of meer *offshore*-bedrijven, die voor het grootste deel geregistreerd zijn op de Britse Maagdeneilanden en een band hebben met de groep *Fleurette*⁹. Daaruit blijkt dat de Congolese staat in het kader van die vijf contracten zo maar eventjes 1,36 miljard dollar aan inkomsten heeft verloren als gevolg van de onderwaardering van de mijnbouwactiva die zijn verkocht aan *offshore*-bedrijven. Dat is twee keer zoveel als het budget voor gezondheid en onderwijs van de DRC samen. De concessies werden verkocht tegen gemiddeld een zesde van hun marktwaarde en hebben de *offshore*-bedrijven een gemiddeld rendement van 512% opgeleverd.

21. De belastingontwijking wordt bevorderd door de ‘overeenkomsten tot voorkoming van dubbele belasting’ (DBV), die volgens het IMF, de OESO, de Wereldbank en de VN¹⁰ wel eens kunnen leiden

⁷ Ibid., p. 27.

⁸ Ibid., p. 30.

⁹ Dit is een van de belangrijkste privé-investeerders in de DRC: aan het hoofd staat Dan Gertler, een Israëliisch zakenman uit de kringen rond president Kabila.

¹⁰ IMF, OESO, VN en Wereldbank, “Supporting the Development of More Effective Tax Systems”, een rapport aan de Werkgroep ontwikkeling van de G-20, 2011, p. 28.



tot 'dubbele niet-belasting' omdat zij technieken voor belastingoptimalisering mogelijk maken. Het Belgisch model van DBV van juni 2010, dat onder andere is ondertekend met de DRC en Rwanda, maakt dergelijke praktijken gemakkelijker.

22. De mijnbouwwet is heel inschikkelijk op het vlak van de repatriëring van winsten uit directe buitenlandse investeringen (DBI), zozeer zelfs dat die gerepatrieerde winsten sinds 2013 hoger liggen dan de inkomende DBI's, een fenomeen dat volgens het IMF op termijn nog zal verergeren. Het IMF voorziet dat de gerepatrieerde winsten in 2019 meer dan drie keer zo hoog zullen liggen als de inkomende DBI's (2 miljard dollar inkomende DBI's tegenover 7 miljard gerepatrieerde winsten)¹¹. De hervorming van de mijnbouwwet, die sinds 2012 is voorzien, zit trouwens nog altijd geblokkeerd.

3.2.2. Aanbevelingen

23. Bij de Congolese wetgever aandringen op een hervorming van de mijnbouwwet van de DRC. Dit kan onder andere gebeuren binnen de Wereldbank, die een grote invloed heeft gehad op de inhoud van de mijnbouwwet van 2002. Deze nieuwe wet moet meer eisen stellen voor het mobiliseren van binnenlandse middelen, om ervoor te zorgen dat de investeringen in de mijnbouwsector zorgen voor een netto-kapitaalbreng in de Congolese economie.

24. Het Belgische model van overeenkomst tot voorkoming van dubbele belasting herzien, om te komen tot een aanpassing van de maatregelen die een agressieve belastingoptimalisatie van bedrijven bevorderen.

25. Pleiten voor transparantie, respect voor de mensenrechten en naleving van de sociale en milieuwetgeving bij de mijnbouwbedrijven die aanwezig zijn in de DRC, ook bij de Belgische onderaannemers.

3.2.3. Verantwoording van de aanbevelingen

26. Het lijkt niet coherent om Belgische hulp in te zetten in de Regio van de Grote Meren en tegelijk via de bestaande mijnbouwwet en overeenkomsten tot voorkoming van dubbele belasting (DBV) de repatriëring van winsten te bevorderen voor bedragen die hoger liggen dan die hulp. België spendeert bijna de helft (46% in 2014) van zijn bilaterale hulp in drie landen in Centraal-Afrika (DRC, Burundi en Rwanda) en meer dan een vierde (27,2%) alleen al in de Democratische Republiek Congo, terwijl het tegelijk de repatriëring van winsten uit de DBI's en belastingontwijking bevordert. De omvang van de gerepatrieerde winsten en van de belastingontwijking is heel veel groter dan de bedragen van de officiële ontwikkelingshulp, en is nu ook al groter dan het bedrag van de inkomende DBI's in de DRC.

4. Landbouw en voedsel

¹¹ IMF, 'République démocratique du Congo: Consultations de 2014 au titre de l'article IV', oktober 2014.



4.1. Beschrijving van de problematiek

27. Het landbouwpotentieel van de DRC behoort tot de grootste ter wereld: een oppervlakte van 80 miljoen hectare akkerland, waarvan 4 miljoen irrigeerbare grond; een klimatologische diversiteit en een overvloed aan water waardoor minstens twee oogsten per jaar en een grote diversiteit aan teelten mogelijk zijn; voor beweiding geschikte gronden die ongeveer 40 miljoen runderen of een gelijkwaardige hoeveelheid ander vee kunnen voeden; visbestanden die een jaarlijkse aanvoer van 700.000 ton vis mogelijk maken. Volgens het rapport van FAO-UNFPA-IIASA over de mogelijkheden van de landbouwproductie in de wereld beschikt de DRC over een landbouwpotentieel dat volstaat om 2,9 miljard mensen te voeden¹². Bijna 70% van de bevolking is voor zijn inkomen afhankelijk van de landbouw, die 40% van het BBP van het land vertegenwoordigt.

28. Ondanks dit potentieel leeft 82% van de Congolese bevolking in extreme armoede en bijna 70% kent voedselonzekerheid. Eén kind op vier is ondervoed. In de landbouw vinden we een hoog aandeel vrouwen die in extreme armoede leven. In de wereldwijde voedselzekerheidsindex stond de DRC in 2014 op de allerlaatste plaats (109de op 109). Het land is afhankelijk van voedselimport, die elk jaar 1,5 miljard dollar en 15% van de waarde van de volledige invoer van het land vertegenwoordigt. De heel zwakke groei van de landbouwproductie (volgens het IPFR 1,4% per jaar tussen 2007 en 2012) ligt lager dan de bevolkingsgroei (2,4% per jaar), waardoor de DRC een chronische voedselonzekerheid kent.

29. De Congolese regering heeft de landbouw al ettelijke keren uitgeroepen tot 'allerhoogste prioriteit', met niet minder dan 22 plannen en programma's voor landbouwontwikkeling sinds de onafhankelijkheid van het land, maar die zijn nooit concreet uitgewerkt door budgettaire middelen te voorzien of een toereikend overheidsbeleid in te voeren. Sinds 2010 volgt de DRC evenwel een nieuw landbouwbeleid in toepassing van zijn engagement in het kader van het CAADP (Alomvattend Programma voor Landbouwontwikkeling in Afrika onder NEPAD), waarvan het handvest werd ondertekend in 2011 en de nationale workshop ter validering plaatshad in 2013. In 2012 keurde de regering een landbouwwet goed die de familiale landbouw erkende als een hoeksteen van de Congolese economie. Er werd een Nationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling opgericht en in de provincies werden landelijke Landbouwbeheerraden (Conseils agricoles ruraux de gestion) opgezet. Het budget voor landbouw stijgt voortdurend en bedraagt de laatste jaren tussen 4% en 5% van de totale begroting (met de bedoeling om op termijn 10% te bereiken). In september 2012 werd een Nationaal Plan voor Investerings in de Landbouw 2013-2020 van 5,7 miljard dollar voorgesteld, dat onder andere de ontwikkeling voorziet van geplande landbouwinrichtingsgebieden en van agro-industrieparken.

¹² FAO-UNFPA-IIASA, Potential Population Supporting Capacities of Lands in the Developing World, Rome, Project INT/75/813, 1984.



30. De agro-industrieparken zijn bedoeld om privé-investeringen aan te trekken in een heel productieve- en precisielandbouw, die gebaseerd is op nieuwe technologieën. Hiertoe zijn in de verschillende provincies 26 zones van 1 000 tot 150 000 hectare afgebakend. Er is een Congolees Agentschap voor de Hervorming van de Landbouw opgericht om toezicht te houden op de ontwikkeling van de agro-industrieparken. Het eerste agro-industriepark van 80 000 hectare werd in 2014 ingehuldigd in Bukanga-Lonzo, in de provincie Bandundu. Het kreeg een eerste budget van 83 miljoen dollar toegekend in het kader van een publiek-privaat partnerschap met een Zuid-Afrikaanse agro-industriële groep. De basisinfrastructuur wordt trouwens gefinancierd door de Wereldbank voor 100 miljoen dollar. Er zijn belangrijke belastingvrijstellingen toegekend voor de aankoop en verkoop van de gewassen van de agro-industrieparken, wat betekent dat zij dus niet bijdragen aan de belastinginkomsten van de Congolese staat.

31. Hoewel de DRC ongeveer 8 miljoen boeren telt, krijgt de familiale landbouw heel weinig overheidssteun. De zwakke kwaliteit van het onderzoek en de landbouwvoorlichting, de moeilijke toegang tot kredieten en inputs, het vrijwel ontbreken van mechanisering en het gebrek aan landbouwwegen vormen de belangrijkste belemmeringen voor de Congolese familiale landbouw. Hoewel er de laatste tijd wel wat vooruitgang is geboekt – zoals de recente ontwikkeling van de zaaigoedsector, het vrijmaken van 30 miljoen dollar en het opstarten van 32 projecten voor landbouwonderzoek, de verdeling van 2.000 tractoren door de staat sinds 2008 en het ter beschikking stellen van ‘korven’ met (bonnen voor) zaaigoed en meststoffen voor de teelt van maïs, rijst, maniok en groente – is de steun aan de familiale landbouw nog altijd beperkt en valt te vrezen dat deze landbouw gemarginaliseerd zal raken door de prioriteit die wordt gegeven aan de agro-industrieparken. Zo hebben de Congolese boerenorganisaties geprotesteerd tegen voordelige criteria voor de vestiging van de agro-industrieparken (waarvoor de beste gronden voorbehouden zijn), de aanzienlijke middelen die worden ingezet ten nadele van de familiale landbouw, de verplaatsing van bevolkingsgroepen en de te lage vergoeding voor verplaatste boeren.

32. Er bestaan in Afrika veel voorbeelden waar een mechanische en grootschalige teelt in natte gebieden mislukt is, vooral omwille van technische problemen (ziekten, insecten, problemen met de vruchtbaarheid van de bodem) en niet aangepaste landbouwtechnieken. Dat was onder andere het geval in de jaren 1970 in het domein van Kaniama Kasese voor het project voor maïsteelt in de DRC, gefinancierd door de Belgische ontwikkelingssamenwerking voor destijds meer dan een miljard Belgische frank. Ondanks de inzet van 80 tractoren en twee sproeivliegtuigen in dit project is het nooit mogelijk geweest om meer dan 20.000 hectare in te zaaien en de opbrengst lag nooit hoger dan 4 ton per hectare, ondanks grote doses meststoffen. Na tien jaar werd het project opgegeven omdat het niet rendabel was. Toch bestaan er ook voorbeelden waarbij verschillende vormen van landbouw naast elkaar konden bestaan, onder andere voor overblijvende gewassen (hevea, palm, suikerriet, enz.) die veel inputs nodig hebben en/of waarbij schaalvoordelen een grote rol spelen.



4.2. Aanbevelingen

33. In daadwerkelijk overleg met de nationale boerenorganisaties eerst voorrang geven aan proefprojecten voor agro-industrieparken vooraleer die eventueel te ontwikkelen op grotere schaal. Het valt absoluut te vermijden dat er een duale landbouw ontstaat, zonder verbanden tussen de agro-industrie en de familiale landbouw, want daardoor kan een marginalisering van het platteland ontstaan. Nochtans is dat platteland van essentieel belang voor de voedselsoevereiniteit in Congo en Centraal-Afrika, zoals onder andere ook werd bevestigd door de Strategienota Landbouw en Voedselzekerheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

34. De Belgische ontwikkelingssamenwerking moet meer steun verlenen aan de familiale landbouw en aan agro-ecologische teeltwijzen. Dat betekent dat de budgetten voor ontwikkelingshulp in de eerste plaats moeten worden ingezet voor steun aan de familiale landbouw. Dit betekent ook het ter beschikking stellen van publieke goederen die de privésector niet levert en die onontbeerlijk zijn voor de ontwikkeling van de familiale landbouw – zoals de ontwikkeling van het landbouwonderzoek, de landbouwvoorlichting, landbouwwegen, landelijke coöperaties en markten, toegang tot landbouwkrediet, tot zaaigoed en meststoffen, tot water en elektriciteit, het waarborgen van grondeigendom en een kadaster van gronden, en ook ondersteuning van boerenorganisaties.

4.3. Verantwoording van de aanbevelingen

35. Het is niet coherent dat België, onder andere via de Wereldbank, investeringen bevordert in agro-industrieparken, die de ontwikkeling van de familiale landbouw kunnen marginaliseren en tegelijk beweert die familiale landbouw te bevorderen om de armoede op het platteland te verminderen. Het stimuleren van de landbouwsector moet minstens gepaard gaan met duidelijke garanties, die de complementariteit tussen deze twee vormen van landbouw bevorderen.

36. Het is niet coherent om, zoals België doet, actief te pleiten voor de herziening van de landbouwwet, die in artikel 16 de toegang tot grond voor buitenlandse investeerders beperkt, zonder dezelfde inspanning te leveren voor de eisen van de boerenorganisaties.

5. Migratie

5.1. De financiële overdrachten van migranten

5.1.1. Beschrijving van de problematiek

37. Verscheidene studies en rapporten hebben al gewezen op het groeiende belang van de bedragen die leden van de diaspora overmaken naar hun land van herkomst. Voor 2015 schat de Wereldbank het totale bedrag van de financiële overdracht van migranten naar de ontwikkelingslanden op 441 miljard dollar (dat is meer dan drie keer het bedrag van de officiële ontwikkelingshulp). Het Franse ministerie van Economie schat het bedrag van de overdrachten naar de Franc-zone op ongeveer 2,9 miljard euro (dat is 2% van het BBP). Aan het begin van de jaren 2000 berekende een studie van



Nadine Muteta dat het bedrag dat vanuit België naar Congo ging, maandelijks gemiddeld 200 euro per in België wonende Congolese migrant bedroeg. In 2015 berekende Wereldsolidariteit dat de overdracht van migranten die in België wonen aan de landen buiten Europa 394 miljoen euro bedroeg, met Marokko, Turkije en de DRC als belangrijkste begunstigde landen.

38. De financiële overdrachten van de migranten vertegenwoordigen een grotere geldstroom dan de officiële ontwikkelingshulp. Zij zijn vooral bedoeld om de primaire noden van de familieleden in de landen van herkomst te lenigen, op het vlak van gezondheid, onderwijs en voeding. Voor de landen van Centraal-Afrika vormen deze overdrachten bijkomende inkomsten om de familieleden te helpen bij het aanpakken van de problemen van het dagelijks leven.

5.1.2. Aanbevelingen

39. In het kader van doelstelling 10 van Agenda 2030 van de Verenigde Naties een verlaging van de transactiekosten bij de overdracht van middelen door migranten naar hun land van herkomst bevorderen.

5.1.3. Verantwoording van de aanbevelingen

40. Ondanks de conclusies van enkele rapporten die wijzen op het belang van de overdracht van middelen vanuit de diaspora naar het land van herkomst, heeft België de problematiek van de overdracht van middelen nog altijd niet concreet opgenomen in zijn ontwikkelingsbeleid.

6. Vrede en veiligheid

6.1. Beschrijving van de problematiek

41. België heeft belangrijke historische en huidige banden met Centraal-Afrika. Vandaag besteedt België een aanzienlijk deel van zijn officiële ontwikkelingshulp in de regio en op die manier speelt het land een belangrijke rol als ontwikkelingspartner voor die landen. De beperking van het aantal concentratielanden door de huidige minister, Alexander De Croo, bevestigt die positie door deze regio – samen met Noord-Afrika en West-Afrika – te behouden als een van de drie regio's waarop ons land zijn acties wil concentreren.

42. Sinds enkele jaren is België ook geleidelijk aan actief geworden op het vlak van het thema fragiliteit. Sinds begin 2013 beschikt België trouwens over een strategienota over fragiele situaties om zijn actie in een dergelijke context te sturen. Het engagement voor dit thema is trouwens nog versterkt in de nieuwe wet op de ontwikkelingssamenwerking van 2013, die van fragiliteit een criterium maakt bij de keuze van de concentratielanden.

43. Minister De Croo heeft die aandacht voor post-conflict- en fragiele situaties bevestigd in zijn beleidsverklaring en later ook nog in zijn duidelijke wil om de Belgische ontwikkelingssamenwerking te hervormen om ze aan te passen aan de uitdagingen van dergelijke situaties. Die wil komt ook tot



uiting door de sterkere betrokkenheid van België binnen het DAC-netwerk over fragiliteit en conflict (INCAF) van de OESO – België werd in november 2015 medevoorzitter van de werkgroep van INCAF over implementatie en hervorming.

44. Die dubbele aandacht plaatst vrede en veiligheid centraal in de bekommernissen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. In de periode vanaf 2016 zullen de verbintenissen van België in de Regio van de Grote Meren, en de uitvoering ervan, trouwens grondig op de proef worden gesteld. Zoals we konden zien in Burundi in 2015, vormen de verkiezingsprocessen in de regio – in 2016 voorzien in de DRC en Oeganda en in 2017 in Rwanda – nog altijd een groot risico voor de vrede en de veiligheid van de bevolking, met het gevaar dat de situatie op nationaal of zelfs regionaal vlak uit de hand loopt. Daarnaast zijn alle samenwerkingsprogramma's afgelopen of nagenoeg afgelopen (Burundi 2013, Rwanda 2014, DRC 2015, Oeganda 2016), waardoor al moet worden gedacht aan het voorbereiden van de opvolgers daarvan.

6.2. Aanbevelingen

45. De modaliteiten versoepelen voor het herbestemen van de financiering van organisaties uit de civiele samenleving in situaties van fragiliteit om te kunnen inspelen op een plotselinge crisis.

46. Meer sectorale steun bieden voor de aanpak van problemen op het vlak van justitie en bestuur (en daarbij ook denken aan andere partners dan de centrale regering, met name decentrale actoren) om de mogelijkheden open te houden voor een politieke dialoog.

47. Specifieke steun blijven bieden aan het organiseren van verkiezingen en het zenden van waarnemers bij verkiezingen, zonder evenwel de Belgische steun in fragiele situaties te beperken tot dit ene luik.

48. Acties voor burgerschapsvorming bij de partners in het Zuiden versterken als omkadering bij de verkiezingen.

49. Basissteun voor conflictpreventie en preventieve diplomatie opnieuw activeren, met duidelijke gebruiksmodaliteiten.

6.3. Verantwoording van de aanbevelingen

50. België investeert veel in de Regio van de Grote Meren, die uitdagingen kent op regionaal niveau – zowel uitdagingen op het vlak van politiek, veiligheid als ontwikkeling – terwijl er geen enkele regionale strategie bestaat.

51. België wil zich inzetten in fragiele staten, en dat zijn vooral de landen van Centraal-Afrika, maar er wordt nog altijd maar een beperkt deel van de interventies voorzien in gevoelige sectoren (veiligheid,



justitie, politie, bestuur), die nochtans van essentieel belang zijn voor de opbouw van vrede en veiligheid in de regio.

52. In het specifieke geval van de DRC hebben België en de internationale gemeenschap wel ernstige inspanningen gedaan om de veiligheidssector in de DRC te hervormen en de voormalige strijders van rebelligroepen te ontwapenen en te demobiliseren, maar het gebrek aan aandacht voor de re-integratie van die voormalige strijders in de samenleving kan hen ertoe aanzetten om opnieuw de wapens op te nemen en de onveiligheid in het oosten van Congo bestendigen.

53. In de context van de crisis in Burundi zijn er tegenstrijdigheden bij de schorsing van de samenwerkingsprogramma's en de aankondiging dat middelen zullen worden geheroriënteerd naar programma's van de civiele samenleving en de regionale programma's (zoals de aankondiging van meer steun aan de particuliere media die nochtans een uitzendverbod hebben gekregen van de regering of de steun aan organisaties van de civiele samenleving waarvan de regering Nkurunziza nochtans de activiteiten heeft geschorst en de rekeningen heeft geblokkeerd).

54. Er wordt verwacht dat gelijkaardige overwegingen zullen ontwikkeld worden over de heroriëntering van de Belgische hulp in de DR Congo, Rwanda en Oeganda, waar de vraag over de hernieuwing van het mandaat van de president nog niet is opgelost. Op dit moment is er echter binnen de DGD geen enkel kader voor strategische overwegingen of een systematische visie over die uitdagingen.

55. Het wettelijk, institutioneel, organisatorisch en instrumenteel kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking valt maar moeilijk te verzoenen met de fragiele situaties in de landen van Centraal-Afrika, zowel wat betreft de benadering op het vlak van analyses, flexibiliteit, risicobeheer, aanpassing aan de evoluties van de context, budgettaire procedures, (Belgische en internationale) harmonisering, steun aan de lokale civiele samenleving als wat betreft de identificatie van opportuniteiten.

7. Milieu

7.1. Beschrijving van de problematiek

56. Met een totale oppervlakte van 1,78 miljoen km² vormen de bossen van het Congobekken het tweede grootste gebied met primair tropisch bos ter wereld, na het Amazonewoud. Ongeveer 60% van die oppervlakte (1,07 miljoen km²) bevindt zich in de Democratische Republiek Congo, waar het tropisch bos 45% van het nationale grondgebied inneemt. De rest van het woud is verdeeld over Gabon, de Republiek Congo, Kameroen (telkens iets meer dan 200.000 km²) en nog enkele restgebieden in de Centraal-Afrikaanse Republiek (58.000 km²) en Equatoriaal Guinea (22.000 km²). In Rwanda is er nog maar 3.000 km² woud (12% van het nationale grondgebied), maar toch vormt dit nog een schatkamer vol biodiversiteit, met onder andere een bedreigd reservaat voor de gorilla's. In Burundi vind je bijna geen primair bos meer (minder dan 5% van het nationale grondgebied).



57. Het Congolese woud is tot nu toe duidelijk beter beschermd geweest tegen ontbossing dan de bossen in het Amazonegebied en Indonesië. Maar er is wel een verband tussen de geringe ontbossing en de achterstand van het land op het vlak van economische ontwikkeling. De ontbossing is sterk toegenomen sinds de gewapende conflicten minder intens zijn geworden, waardoor de groei weer kon hernemen. Zo wordt de totale ontbossing voor de periode 2000-2005 op 17.360 km² geschat en op 19.760 km² tussen 2006 en 2010. Zorgwekkender is dat de ontbossing van primair bos bijna verdubbeld is tussen die twee periodes, van 3.670 km² tot 7.010 km². Volgens de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) zou de DRC sinds 1990 ondanks de instelling van beschermde gebieden in totaal 6% van zijn bossen verloren zijn – dat is 14 miljoen hectare. Maar het Congolese woud speelt een essentiële rol bij de bescherming van de biodiversiteit en het klimaat. Het telt ongeveer 10.000 plantensoorten, waaronder 600 boomsoorten. Het vormt bovendien een van de belangrijkste longen van de planeet en de verwoesting ervan zou ernstige gevolgen kunnen hebben voor het klimaat. De bescherming van dit woud is dus van cruciaal belang om de internationale doelstellingen in de strijd tegen de klimaatopwarming te bereiken.

58. Het woud biedt een belangrijk deel van de bevolking de kans om in haar behoeften te voorzien: naast specifieke groepen van bosbewoners, zoals de pygmeeën, maken meer dan 40 miljoen Congolezen rechtstreeks gebruik van het natuurlijke ecosysteem voor een deel van hun voeding, hun energie en hun geneesmiddelen. Het duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen vormt dus niet enkel een uitdaging op ecologisch, maar ook op economisch en sociaal vlak.

59. De belangrijkste oorzaak van ontbossing en aantasting van het woud is de landbouw. Volgens de rapporten van het ministerie van Milieu is de eerste oorzaak van ontbossing de brandcultuur van de kleine boeren. De tweede oorzaak van ontbossing is de niet-duurzame bosontginning, die vooral gebeurt voor de uitvoer van tropisch hout naar de opkomende landen. Die ontginning wordt geregeld door een boswetgeving (wet 011/2002), die bedoeld is om “het wettelijk kader te scheppen waardoor het bos op evenwichtige wijze zijn ecologische en sociale functies kan vervullen, de bosadministratie een substantiële bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het land en de omwonende bevolking actief kan meewerken aan het beheer van het woud om daar rechtmatig voordeel uit te halen”.

60. Sinds 2002 geldt officieel een moratorium op het toekennen van nieuwe kapvergunningen, maar dat wordt regelmatig geschonden. Zo voerde de Congolese regering tussen 2009 en 2011 een procedure uit tot herziening van de bosconcessies: 156 concessies werden herzien, waarvan er in eerste instantie 65 en na een tweede lezing nog eens 15 werden omgezet. De civiele samenleving heeft echter geprotesteerd tegen de onduidelijke criteria voor toekenning van de concessies en de dreigende plundering van de natuurlijke rijkdommen.

61. De Europese Unie is een van de belangrijkste bestemmingen van tropisch hout, ofwel rechtstreeks, ofwel na verwerking in de industrie van opkomende landen zoals China. In 2005 heeft de EU een actieplan (Verordening nr. 2173/2005) ingevoerd over de wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (met de naam FLEGT). Dit plan werd in 2010 aangevuld met een



'Houtverordening' (nr. 995/2010), die van kracht is sinds 2013. Deze twee mechanismen zouden samen alle invoer van illegaal ontgonnen hout op Europese bodem moeten voorkomen. Toch blijkt uit verscheidene rapporten dat die invoer niet volledig gestopt is en dat België een van de toegangspoorten vormt waarlangs illegaal hout de EU binnenkomt. Volgens Greenpeace voert de Belgische overheid te weinig controles uit, vooral in de haven van Antwerpen, en bovendien worden die controles zelden gevolgd door sancties.

7.2. Aanbevelingen

62. Meer middelen ter beschikking stellen van de douanediensdiensten, vooral in de haven van Antwerpen, om elke verdachte lading afkomstig uit de belangrijkste landen van herkomst van tropisch hout, met name de Democratische Republiek Congo, te controleren.

63. Binnen de Europese Unie pleiten voor de goedkeuring van een bindend juridisch kader om verantwoordelijkheid te eisen van de Europese multinationale ondernemingen, met de bedoeling hen wettelijk aansprakelijk te stellen voor het naleven van de normen en de internationale en lokale regelgeving van de landen waarin zij of hun dochterondernemingen hun activiteiten uitvoeren.

7.3. Verantwoording van de aanbevelingen

64. Het is niet coherent om onder andere via het Initiatief voor Transparantie in de Grondstoffensector (EITI) het instellen van een beter bosbeheer door de Democratische Republiek Congo te steunen en tegelijk niet voldoende middelen ter beschikking te stellen om de invoer van illegaal hout op het eigen grondgebied te controleren.

Olivier De Schutter
Voorzitter van de Adviesraad
inzake beleidscoherentie

Bogdan Vanden Berghe
Vicevoorzitter van de Adviesraad
inzake beleidscoherentie

Secretariaat:

Rudy De Meyer – Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel. Tel.: 02/5361164

Rachel De Plaen – Handelskaai 9, 1000 Brussel. Tel.: 02/2501236

info@ccpd.abco.be

<http://www.ccpd-abco.be/>