



global witness

真相：对供应链的控制可以 阻止刚果矿产贸易所加剧的 冲突

全球见证报告，2012年5月

报告摘要.....	3
何谓供应链尽职调查？	5
第一节.....	7
尽职调查：必须即刻在基伍地区开展.....	7
第二节.....	18
让矿区摆脱武装控制.....	18
第三节.....	23
卢旺达——褒贬不一的国际声誉.....	23
结论.....	26
建议.....	27
参考文献.....	29

声明：中文译本翻译自英文原版文件。翻译文件只供参考，任何中英文版本间的不同出入，请以英文原件为准。若因该中文译件的不准确或错误而可能引起的任何误解或损失，国际见证组织将不负任何相关责任。

Global Witness 是一家设在英国的非政府组织，负责调查自然资源在为世界各地的冲突和腐败提供资金中的作用。

此报告中提及的 Global Witness 均指 Global Witness Limited，这是一家在英国成立的担保有限公司（公司编号：2871809）。

英国地址：

GLOBAL WITNESS 6th floor,

Buchanan House,

30 Holborn

London,

EC1N 2HS,

United Kingdom

电子邮箱：mail@globalwitness.org

© Global Witness Limited, 2012 版权所有

报告摘要

全球见证在刚果东部的研究指出了私营企业和刚果政府官员在根深蒂固的军事控制和有罪不罚的阴影下，为奠定无冲突矿石贸易的基础所做出的努力。

近 15 年来，各派暴虐武装集团，其中包括刚果国家军队的不同派系，对锡、钽、钨和金矿等矿产贸易进行大肆掠夺，以资助发生在刚果民主共和国东部的残酷战争。该地区丰富的自然资源并不是战争的根源，而争夺对利润丰厚矿产贸易的控制使得交战各方大动干戈。在冲突中受难最深的是南北基伍省的居民，他们遭到谋杀、抢劫、大规模强奸和流离失所。

刚果民主共和国东部开采的金属进入全球市场，而且被用于多类产品，如手机、汽车、飞机和珠宝。近期，国际各方为解决冲突矿石贸易的努力集中在供应链上，采购刚果矿产的企业必须对其供应链进行检查-尽职调查，确保他们的采购不会支持那些暴虐武装集团。

经济合作与发展组织（经合组织）协助制订了使用锡、钽、钨和黄金的企业如何开展全面尽职调查的指南，联合国安理会也颁布了类似的指导方针。美国国会在 2010 年通过了多德-弗兰克法案，其中包含一项规定，要求那些使用刚果矿石的美国公司对其供应链做尽职调查。然而，美国证券交易委员会（SEC）尚未制定与该法案中冲突矿石规定相对应最后规则，因此，该法案的实施已被推迟了一年多。

美国证交会未能完成多德-弗兰克法案的实施，继而阻碍了对国际供应链的清理。尽管如此，全球见证 2012 年 3 月在刚果民主共和国东部进行的实地调研却发现了一些重要进展。在去年推出的改革措施基础上，刚果政府 2 月份通过了一项法律，要求所有在刚果进行开采及贸易的矿产公司，必须按照经合组织的标准开展尽职调查。刚果政府从 2012 年 5 月开始执行这项法律，两家据称没有遵守该法的出口公司被停业。南北基伍省的私营企业的态度似乎也有所改变，例如，当地的矿产贸易商最近发起了一项倡议，对采矿场的工作人员进行尽职调查的培训。

刚果当局和当地一些企业采取的这些积极行动非同一般，因为他们所面对的是武装集团控制的采矿区，以及一位长期进行矿物走私的将军发起的新一轮叛乱。这位绰号“终结者”的博斯科·恩塔甘达将军，以前参与了全国保卫人民大会的叛乱，2009 年叛逃到政府这一方，目前正被国际刑事法庭以涉嫌战争罪通缉。近年来，他事实上控制了所有刚果民主共和国东部的刚果军队的行动。2012 年 4 月，恩塔甘达将军联合一些散落当地的前武装分子，发动兵变。随后的战争使得成千上万的人流离失所。

博斯科·恩塔甘达在矿石贸易中的深入参与，反映了更广泛的军事化模式，阻碍了刚果民主共和国东部采矿业的改革，并威胁到整个地区的和平与稳定。但是，实行经合组织尽职调查的指导意义，特别是其在当地的风险评估部分，可以在购买基伍省的矿产过程中，战胜这个挑战并避免采购冲突矿石。

各国政府在这里可以发挥至关重要的作用。刚果政府需要加快步伐，采取进一步行动，打击其军队中进行冲突矿石贸易的犯罪分子。措施应包括起诉那些负责的高级军官，将那些不服从命令的部队从南北基伍省调离，建立薪酬制度，按照军阶高低提供足够的薪酬。对于邻国来说，特别是

卢旺达政府，需要确保自己做出努力来解决冲突矿石问题，允许刚果的非冲突矿石贸易，同时严厉处罚那些有政治关系的走私和欺诈罪犯。

国际捐助方政府和政府间机构对这些改革和建立问责制的努力应表示支持。那些捐助方对大湖地区的各国政府有重大影响力，他们应该协调起来，以更加有效的方式使用它。许多使用这些矿石的大型公司都在这些捐助方政府的管辖范围之内。他们应该参照刚果的例子，从法律上要求执行经合组织和联合国的尽职调查标准。欧盟今年早些时候表示，可能会考虑率先实行这种措施，颁布相关的法规。

可采取的主要行动概括如下：

- 企业应按照经合组织和联合国的标准进行尽职调查。
- 刚果政府应实行矿区非军事化，追究其军队中参与非法活动成员的责任。
- 刚果政府应全面执行尽职调查的法律。
- 同区域的和其他区域内的国家政府应通过法律，将经合组织和联合国的尽职调查标准强制化，并严格执法。
- 国际捐助方应利用自己的影响力，促使刚果当局及卢旺达等其他邻国政府将一个非冲突矿石贸易的措施落实到位，并确保作为一项紧迫的问题来解决。

何谓供应链尽职调查？

企业如何才能避免卷入冲突矿产贸易？如何才能帮助刚果民主共和国东部地区建立非冲突矿产交易机制？围绕这些问题展开的争论大部分都归结于尽职调查。尽职调查是指企业采购矿产资源采购的过程中，应本着负责的态度，避免助长争端或践踏人权等行为的发生。

美国国会 2010 年 7 月通过的多德-弗兰克法案规定，在美注册公司在刚果民主共和国及周边国家出产的矿产时应证明其对采购链各环节履行了尽职调查责任。就在美国通过该法案几个月后，联合国安理会和经济合作与发展组织（经合组织）也出台了相应的实践指南，对企业矿产供应链尽职调查所涉及的内容进行了阐述。¹主要内容归纳如下：

- 强化企业管理体系，包括建立可溯及源头的矿产跟踪机制。
- 对供应链存在的风险，尤其是为叛乱分子或武装团体提供活动资金的风险进行调查和评估。
- 针对已查明的风险制订相应战略并付诸实施，也就是说，要采取行动。
- 对企业尽职调查的实施情况进行独立的第三方审核。
- 公开披露企业尽职调查的各个环节，如风险评估、审核结果等。

如何进行追溯和认证？

上述五项中，第一项的关键就在于对矿产要溯及到源头。但是，仅此还不够。企业不仅应该了解矿产的产地是哪，还要掌握开采、运输、交易过程中各个环节的情况。为了获取非法收入，盘踞在南北基伍两省的武装组织和军队不仅采取勒索矿工、盗采矿产、假借平民中间商的名义等手段，还掌控了一些矿区和运输线路。

矿产认证是企业开展尽职调查工作的重要一环。例如，大湖区国际会议 (ICGLR) 成员国就建立了相关的地区认证机制。通过该机制，世界各国的贸易商、冶炼厂、制造商就可以获得能够证明其所购矿产出处及生产条件方面的有价值的信息。ICGLR 机制规定，该地区申请矿产认证的贸易公司必须符合经合组织有关尽职调查的各项标准。

尽管各企业对于达到国际标准负有最终责任，但是，一个由政府主导的、有效的认证机制能够帮助企业履行其尽职调查的责任。

必须全面落实

各国政府、行业和民间团体目前都对矿产供应链尽职调查表示认可，并对其做出了清晰的定义。然而，实际落实过程中却存在很多限制。经合组织和联合国的实践指南已经发布了一年半，而目前企业在落实各项要求时，尤其是在实地风险评估和公开披露这两个最为重要的环节上依然有所保留。

实地风险评估：尽职调查的核心

上游企业中，所用矿产出自高风险或‘危险’国家，如刚果民主共和国及其周边国家的，必须做实地风险评估。这是经合组织尽职调查实践指南中提出的第二点。该措施对于发现企业是否购买冲突矿产起到了根本性的作用。但是这一点至今未能引起足够重视。如果不对矿区、运输通道、集散地进行定期检查和抽查，就无法发现武装组织和军队的强取豪夺、非法征税行为，也无法发现他们利

用代理参与这些行为事实。这些都是交战双方通过买卖矿石获得资金的主要方式。然而，这些行为却无法在标签或认证书上体现出来。

只要企业能够对采集的信息和采取的措施承担责任，那么就既可以自己进行实地风险评估，也可以聘请外界专家帮助他们评估。可是，即便这样，能够采取切实措施开展实地风险评估的企业也少之又少。

2009年，锡金属行业制订了国际锡金属研究学会(ITRI)锡金属供应链倡议机制，又称iTSCi矿产标识机制。最近，该行业又宣布该机制将引入一套能够帮助企业达到经合组织尽职调查标准的体系。目前，iTSCi项目中包括成员企业的风险评估和独立审核，以及实地基线研究和评估等内容。这是一个可喜的变化。更为可喜的是，iTSCi还计划不久以后在南北基伍开展此类活动。但是，在该项目的网站上，除了有关先期基线调查的内容之外，并未就经合组织实践指南实地风险评估的负责人做出明确说明。为了确保加入该机制的企业能够达到尽职调查国际标准，不会购买冲突矿产，iTSCi就必须保证实地评估与经合组织的标准一致。

如果上游企业能够按照要求进行实地风险评估的话，下游企业的尽职调查责任就取决于上游供货商所提供信息的准确性。供应链上所有使用来自冲突地区或高风险地区矿产的企业为了履行其尽职调查的责任都必须进行严格的实地风险评估。

通过公开披露展示其可信性

尽职调查实践指南中提到的另外一点就是信息的公开披露，也就是经合组织指南中列出的第五步。这一点在讨论企业如何履行尽职调查原则时没有细说。这一环节要求企业公开披露其尽职调查政策及直接负责人的详细信息，并且还要求企业公布其供应链风险评估报告。也就是说，上游企业应披露其“实地风险评估报告所使用的方法、遵循的准则以及得出的结论等”。下游企业应对“其供应链中的冶炼厂/精炼厂进行甄别，评估他们的尽职调查措施。”精炼厂和冶炼厂及下游企业必须公开披露其尽职调查措施的审核情况。

然而，能够披露此类信息的企业非常少。不仅如此，也没有迹象表明，那些旨在帮助企业履行其尽职调查责任的各种行业机制对公开披露问题给予了充分关注。例如，EICC、GeSI、ITRI、世界黄金委员会等行业协会均制订了自己的相关机制。虽然其中很多方面令人称道，但目前为止，公开披露原则并没有纳入到这些机制之中，因此不能帮助成员企业全面达到经合组织标准的要求。

第一节

尽职调查：必须即刻在基伍地区开展

刚果东部地区的很多矿区仍然处于军方、叛军、民兵组织的控制之下。2012年4、5月间，刚果政府军与全国保卫人民大会（CNDP）反政府军之间爆发的一系列冲突导致刚果民主共和国东部地区大量百姓流离失所，一些矿区也受到了这次武装冲突的严重波及。这一系列事件说明，刚果政府迫切需要解决其对军队的控制问题。但是，这并不是企业在基伍南北两省置身事外的理由。刚果爆发的战火在很大程度上都局限在某些地区。此外，在当地交易商中间推广尽职调查原则的支持度越来越高，以及刚果法律制度的逐渐完善就意味着有越来越多的企业会从该地区的非冲突矿区进行采购。因此，企业、刚果政府、国际捐助组织应采取协调行动，抓住机遇，这一点非常重要。

企业需要开展矿产供应链尽职调查的原因所在

几乎长达15年的时间里，刚果民主共和国（DRC）东部地区一直饱受战乱的伤害。而导致该地区冲突频发、局势动荡的主要原因之一就是矿产贸易。虽然战争的根源并不在此，但是，对于资源控制权的争夺却一直一直是引发各派持续争斗的导火索。

刚果东部矿区的矿业部门都被枪杆子控制了，直接侵害了当地群众的利益。矿工要么经常被迫将一部分开采出来的矿产交给军人，要么为了进入矿场而不得不向军方缴纳不合法的税费。为了争夺矿产丰富地区的控制权，武装组织之间时常爆发冲突，导致当地社区的群众流离失所，备受欺凌。然而，矿产贸易之争与矿区之外更加广泛的动荡和暴乱同样有着密切的联系，如果不能妥善处理，将有可能与其他因素一起在未来很长一段时间里加剧基伍地区人民的苦难和流离失所。

通过非法控制矿产贸易所取得的收益通常每年都在数千万美元左右。这些钱不仅成了武装组织日常开支的经费来源，还被刚果国民军的军官中饱私囊。而这些军官往往都是前叛军成员。这些因素对军队首领起到了负面激励的作用，导致他们在军队部署时以控制矿产丰富地区为出发点，而不是出于保卫人民安全的需要。这些钱不仅落入了私人腰包，还成为那些因缺少资金而投诚军方的叛乱分子的隐性收入来源，为他们制造新的叛乱提供了活动资金。

全国保卫人民大会（CNDP）2012年4月发动的兵变充分证明了让有叛军背景的军队头目涉足矿产资源的风险有多大。自从2009年博斯科·恩塔甘达将军及其亲信投诚政府军以来，通过非法控制刚果民主共和国东部地区一些最有价值的矿区，他们已经赚取了数百万美元。近期发生的暴乱，其资金很有可能就来自矿产贸易所得。对那些从刚果民主共和国东部地区购买矿产的企业进行供应链尽职调查有助于遏制现金进入交战双方的口袋，从而使全国保卫人民大会这样的组织今后无法再向反叛行为提供资助。

基伍南北两省很多地区的矿产贸易依然为军方和叛军所把持。因此，要彻底清除武装组织插手矿产贸易的现象还面临着许多障碍。本报告的第二节对其中的一些主要障碍做了阐述。然而，重要的是要认识到，在这些挑战存在的同时，整肃刚果民主共和国东部地区矿产部门的工作依然取得了可喜的进展。

根据刚果法律规定，目前在刚果民主共和国经营的矿业企业和贸易公司必须符合供应链尽职调查的国际标准。而当地的贸易企业也越来越遵守尽职调查原则。一些使用锡、钽、钨、黄金等金属的厂商已经开始落实尽职调查原则，针对来自刚果民主共和国某些地区的矿产建立了‘闭环’供应链制度，也就是说企业参与到矿产从开采到加工的全部环节中。刚果国内外对尽职调查的标准达成了广泛共识，同时也有充足的行业准则可以遵循。如今，企业不仅能够、而且应该开展尽职调查，从刚果民主共和国东部地区那些不受武装控制的地区购买矿产。企业宣布与非军方控制的矿区开展合法贸易不仅有助于控制资金的流向，避免其流入暴虐武装组织的手中，而且还能为矿区的发展创造机会。

刚果民主共和国法律体制的变化

近期刚果法律体制的变化使当地的整肃矿产贸易运动获得了有力的支撑。2012年2月，政府签署法令，要求所有在刚果民主共和国经营的矿业企业及矿产贸易公司必须符合经合组织的尽职调查标准，‘确保其行为不得助长刚果民主共和国国内侵害人权事件或冲突事件的发生’²。同时，针对大湖区国际会议(ICGLR)制订的区域矿产认证机制，依据法律还推出了自己的实施监管框架。2011年9月部长令颁布之后，刚果民主共和国矿业部门的经营者按规定必须执行尽职调查原则。2012年2月，刚果当局把这项规定立法，显示了其坚定改革的决心。

遵照这一宗旨，2012年5月，北基伍省的两家中国人开办的企业由于未能履行核查而被刚果民主共和国政府叫停。这两家企业分别为TTT矿业（出口名称为CMM）和华英贸易公司。政府还责令省级政府对这两家企业的矿产采购行为展开调查。³ 据联合国刚果民主共和国事务专家组2011年11月公布的证据显示，TTT矿业和华英贸易公司的矿产采购行为使武装团伙和刚果军内部犯罪组织（刚果民主共和国政府军或FARDC）⁴从中获益。全球见证组织去年所作的调查也证实了这点⁵。正是由于这些证据，刚果政府做出了上述处罚决定。

刚果民主共和国当局的这一举措向刚果国内的矿业企业和矿产贸易公司传达了一个强有力的信号，那就是，新法必将得到严格执行。现在，刚果当局要做的就是确保东部省份的矿业部门及执法机构能够切实执行针对这两家企业的处罚决定，并且向公众披露调查结果。政府可以考虑指派某一国家机构监督新法的实施情况，并责成其对东部地区矿产贸易公司的尽职调查实施情况展开抽查。

此外，刚果当局还必须消除军队和武装组织在矿产贸易过程中的政治影响。同时，国际捐助组织应发挥其作用确保这一目标的实现。对于其采购行为使武装组织获益的个人和企业，联合国安理会及其成员国可以对其采取针对性制裁，从而进一步强化刚果政府的制裁。⁶

国际捐助组织和联合国安理会成员国还应确保联合国维和特派团能够履行其职责。这就要求联合国驻刚果民主共和国稳定特派团(MONUSCO)能够‘协助刚果相关部门针对以非法经济活动和非法自然资源贸易所得援助武装组织的行为展开打击行动，其中就包括对五个试点贸易区附近的矿区、贸易通道、市场进行抽查和定期巡查。’⁷尽管MONUSCO特派团联合分析小组已经开展了一些有效的监控工作，但是，当这些矿区从军方或武装组织的控制之下解放出来后，维和部队不但不愿提供安保帮助，甚至拒绝在矿区巡查⁸。其结果就是，白白错过了在矿区建立非冲突矿产贸易机制的大好时机。2011年初，该地区最重要的锡矿区Bisie解除了武装控制之后的情形就正是如此。

保障当地购入行为的尽职调查

全球见证组织 2012 年 3 月在基伍南北两省开展的研究发现，私营部门对核查不仅有了更深的理解，尽职调查工作的开展也获得了更广泛的支持。贸易商对全球见证组织表示，经合组织、研究机构 IPIS、非营利组织 Pact 近期在基伍地区组织的研讨会大大增强了当地对相关知识和专业技能的了解。⁹尤其是北基伍省的一些贸易商（矿业出口公司）和批发商（中间商）代表，他们对经合组织的尽职调查标准有了更详尽的理解。一些企业甚至还更进一步，致力于在当地其他矿产贸易企业中间宣传尽职调查原则。

根据联合国和经合组织的标准，基伍南北两省的贸易商所承担的尽职调查责任包括查明所购矿产的产地，摸清产品的加工方式和运输方式，以及武装组织或军队暴力组织是否从中获益等。对这些企业而言，尽职调查工作相当简单明了。从开采到出口之间的供应链非常短；供应链上的贸易商、批发商所处的位置与武装团伙有可能介入的位置常常只差一两个环节；当地贸易商一般都会非常熟悉运输路线，也熟悉参与贸易的中间商，而且常常还会向矿区派驻代表。

当地社会为推动核查的实施也做了大量的工作。一个值得关注的例子就是，戈马地区贸易商和当地民间团体代表所组成的团体发起了一项名为“矿业拯救行动”的倡议活动。该项目的宗旨就是在那些参与矿产贸易的企业中间提升经合组织尽职调查原则的认知度，确保这些企业能够充分理解其理念。此外，该项目还着力于提高当地企业实施标准的能力。“矿业拯救行动”计划开展的第一项活动就是组织戈马地区的贸易商、批发商、矿业合作社举办研讨会，并且还将邀请矿业部门官员、军队及矿区警察部门代表参与。¹⁰

“矿业拯救行动”的目标是将活动范围扩大至整个基伍矿区，提升人们对尽职调查的认知度，并最终对尽职调查的实施情况进行监控。在此类项目的推动下，当地企业很有可能会更加愿意以诚信的态度对供应链进行控制、提高自身能力。有鉴于此，刚果当局和国际捐助组织应对此类项目给予支持。

本地企业对于自身在整肃矿产交易过程中所扮演的角色逐渐有了清晰的意识，这是一个可喜的变化。据联合国和非政府组织的报告披露，刚果民主共和国东部地区冲突过程中，贸易商自始至终都在从事着有益于武装组织的矿产买卖活动。¹¹几乎没有企业承认对交战双方提供了直接或间接支持，而为此承担责任的就更少了。说服基伍地区矿产贸易企业在采购过程中秉承负责的态度不仅是刚果民主共和国东部地区建立非冲突矿产供应链的关键一步，而且还能够切断交战双方的经济来源。

然而，并非所有当地企业都有意愿采取负责任的采购方式。戈马和布卡武市的一些贸易商就固执地认为，只要基伍地区矿产贸易市场受到限制，他们就不可能开展尽职调查。官方数据显示，2011 年的锡矿出口量仅为 2009-2010 年的 28% 左右。¹²一些贸易商因出口下滑而歇业。而美国的最终用户则准备开始实施多德-弗兰克法案中的武装冲突矿产条款。根据该条款规定，所购矿产来自刚果民主共和国及周边国家的企业必须履行供应链尽职调查责任。（详情请参阅《拖后腿的美国证券交易委员会与国际供应链》）因此，除非有一天当地企业能够证明他们可以帮助下游企业卸下这个担子，否则，贸易还会一直低迷下去。

“矿业拯救行动”协调员、贸易商代表贾马尔·乌塞尼表示，最初之所以发起该倡议活动就是因为他们认识到，当地贸易企业的矿产出口是否能够持续下去取决于是否可以让国外买家和观察人士相信他们能够达到尽职调查的国际标准。当地贸易商以负责的态度开展尽职调查将为供应链下游企业

的工作打好基础，有助于建立人们对基伍地区矿产的信心。用乌塞尼的话说就是，“对于促进贸易而言，这是非常必要的。”¹³

矿产认证及标签倡议行动

去年开展的一系列矿场‘认证’巡查工作的结果已于近期公布。然而，如何对军方或武装组织插手矿区的情况进行评估，以及采取哪种方法进行评估的问题却引起了人们的大量质疑。

此次矿场认证行动由刚果当局、MONUSCO、当地民间团体组织和企业、以及包括德国研究机构 BGR 在内的数家国际组织联合发起。此次行动依照标准对矿场进行了检查。检查内容包括是否有武装组织或军队驻守、是否雇佣童工等几个方面，然后依据结果将矿场分为绿、黄、红三类。根据刚果民主共和国政府的指令，绿色表示‘无冲突’矿场，可以开展贸易活动，而黄、红两类就意味着禁止贸易。刚果民主共和国东部地区的所有矿区应每三个月接受一次巡查。

矿场认证过程中所获得的有用信息不仅有可能作为企业尽职调查工作的补充，还能够鼓励刚果当局和其他主要利益相关者参与到矿业部门的监控工作中来。然而，全球见证组织却对认证行动开展的时机及其信息搜集方式予以了关注。

2011 年 7、8 月份，认证小组对基伍南北两省多处矿场进行了巡查。随后，巡查报告被递交至金沙萨矿产部审批。首次巡查开始九个月后，认证小组的调查结果以及对每个矿场的评级在矿业部 2012 年 3 月 23 日发布的两份政令中得到确认，但目前认证报告的全文尚未公布。¹⁴然而，时间上严重滞后意味着有关这些矿场是否有武装组织或军队成员介入的信息已经过时，有可能变得毫无用处。因此，对于一个需要持续不间断进行监控的评估机制而言，这种阶段式正式的部级审批结果是否有意义就受到了质疑。矿场的认证过程往往涉及人员众多，有时还会搞得大张旗鼓，检查日程众人皆知，这都带来了局限。这就意味着，巡查过程中搜集的瞬间信息不一定能够反映现实的真实情况。

2012 年 3 月颁布的评级结果中，北基伍省马西西地区的一处矿场被列入绿色名录。可是，这里的矿工却对全球见证组织表示，每周日他们都得向 FARDC 缴纳当天开采的矿产。¹⁵认证小组的调查结果与矿场实际情况之间的这种偏差值得思考——究竟是因为评级结果颁布的时滞性所致，还是因为调查组信息搜集有误所致。

刚果民主共和国东部地区的私营部门和各省级政府对评级结果颁布过程中的迟滞现象也怨声载道。要在企业建立非冲突矿产供应链的过程中发挥有益作用，认证程序就必须对矿场进行定期巡访。认证小组在巡查时应保持低调，行动高效并迅速。评级结果的公布也应该更迅速，并及时更新。认证小组搜集的信息最好能够及时为企业所用，并且定期进行审核。刚果民主共和国政府还应对认证报告进行全文披露。这样，企业和观察人士就可以通过报告中更为详细的调查结果对风险进行评估。

然而，最重要的一点或许就是，认证过程中搜集的信息只能作为企业自身进行风险评估的参考工具，而不能作为企业矿产采购决策的决定性基础。武装组织对矿区的控制随时都有可能发生变化。因此，依赖静态的名录或地图会使企业受到误导。此外，认证的范围仅限于矿场，并不包括经常受到武装组织和军队勒索侵扰的运输线路。供应链尽职调查是一个动态的过程。企业必须做好发现、应对变化的准备。

另外一个引起基伍地区人民不安的因素是矿产包装及标签体系在制定和实施过程一拖再拖，尤其是因为在一些国际买家看来，产品标签已经逐渐成为他们恢复在刚果民主共和国东部地区采购的先决

条件。国际锡金属行业组织 ITRI 宣布将 iTSCi 计划的范围扩大。该计划的前身是矿产包装及标签机制。目前，该计划能够协助会员企业完成经合组织指导意见中规定的尽职调查责任，从而减轻他们的负担¹⁶。iTSCi 项目范围的扩大是一项非常可喜的进步。然而，该机制目前在基伍地区尚未开展工作。因此，对于冲突地区是否有效还无法评估。

全球见证组织在采访过程中发现，刚果民主共和国东部地区和卢旺达的贸易企业和矿业部门官员都对 iTSCi 的有效性提出了种种质疑。大家普遍感到不满的一点就是，ITRI 不愿向当地政府和会员企业公开其生产贸易数据。另外一个引起人们不安的问题就是利益的冲突。承担 iTSCi 项目风险评估和独立审核的是同一家咨询公司——Channel Research。也就是说，该机构既负责对企业矿产供应链武装组织和军队的介入风险进行评估，又负责对这些评估的质量进行审核，即自己评估，自己审核。另外，鉴于 Channel Research 在这一地区的人员配置和机构设置都非常有限，人们还对该公司是否有能力胜任这一工作提出了质疑。¹⁷ITRI 能够开诚布公地回答这些问题将有助于提升人们对 iTSCi 项目的信心。

iTSCi 机制从 2011 年开始就在卢旺达和刚果民主共和国的加丹加省推广实施。ITRI 最近又与刚果民主共和国政府就该项目在南北基伍两省和马涅马省的实施达成框架协议。¹⁸尽管 iTSCi 标签体系目前还未在基伍两省启动，但是 ITRI 的执行合作伙伴 Pact 已经在东部地区开展了颇具成效的社区能力建设活动，其中包括动员当地利益相关者委员会参与搜集信息、发现矿产供应链中出现的问题等。委员会将不仅围绕联合国支持的交易中心开展工作，同时还将深入矿区。他们搜集的信息将有助于企业的尽职调查工作。

抓住机遇

CNDP 反政府军与政府军（FARDC）之间近期爆发的冲突让我们对刚果民主共和国东部地区依然动荡的局势，以及企业该以怎样审慎的态度对待该地区的矿产都有了更深刻的认识。同时，过去一年所取得的一系列进展也让我们看到了矿区“去军事化”，以及建立非冲突贸易区所取得的成就。而这正是基伍地区的短期首要目标。通过建立非冲突采购区可以切断武装组织和军事团伙的财路，引导收入流入当地政府手中。同时，此举还能发挥强有力的示范效应，能够鼓励投资，增强人们对该地区未来矿业发展前景的信心。

然而，重要的一点就是，我们还要认识到，基伍地区矿区的去军事化不可能一蹴而就。企业、政府、国际捐助组织必须做好准备，及时抓住机会。过去一年发生的事实一再说明，好机会往往转瞬即逝。下文三个案例就充分证明了时局的多变，以及当局势好转时迅速抓住机会加以利用的重要性。

今年三月，全球见证组织造访了南基伍省瓦隆古地区恩齐比拉（Nzibira）附近的矿区。从恩齐比拉可以前往多个矿区，其中大部分都是锡石矿。出产的矿产通常是运到城里出售后再转运到布卡武以供出口。过去几年里，其中一些矿要么是在解放卢旺达民主力量（FDLR）的控制之下，要么就是常常受到 FARDC 的勒索。全球见证组织曾在 2010 年采访了某矿场的矿工，了解到这里的矿工每周都要向当地的部队首领上缴一天的产量，此外，使用炸药、在矿井里过夜都要向士兵缴纳费用，否则就有可能遭到毒打。¹⁹今年，全球见证组织了解到的情况是，最近几个月，FARDC 插手恩齐比拉附近矿区的情况已经有所减少，一部分原因要归功于刚果和国际民间团体开展的宣传教育活动。²⁰

当地民间代表还解释说，FDLR 与 FARDC 和当地自卫队 Raia Mutomboki 发生冲突后，最近已经从附近的 Lukoma 锡石矿撤离。就在全球见证组织三月份造访此地的前一天，大约有 250 名矿工重新回到 Lukoma 的矿场开始工作。最近，该矿每天的产量在 50 到 100 公斤左右。然而，矿工们却表示，如

果矿场及矿场附近的安全能够得到长期改善的话，产量就能增长到以前每天 700 至 1000 公斤的水平。²¹然而，五月中旬，FDLR 与 Raia Mutomboki 之间爆发冲突后，Lukoma 矿区的局势依然十分动荡。²²

另外，还可以在南基伍省卡莱亥（Kalehe）地区尼亚比布韦（Nyabibwe）附近的卡林比（Kalimbi）矿区建立非冲突矿产供应链机制。卡林比的优势是离城不远，地处戈马与布卡武之间主干道的附近，交通非常便利，在此采购矿产的企业开展风险评估工作相对较为便利。全球见证组织研究人员曾在 2011 年和 2012 年多次造访尼亚比布韦，其间并未听说军队或武装组织插手矿场的消息。然而，据说矿产经戈马-布卡武公路运输以及横跨基伍湖运往卢旺达的过程中有军队介入。如果刚果政府和军事当局希望尼亚比布韦的矿产能够符合国际标准的话，就必须解决这个问题。²³

作为刚果民主共和国东部地区最大的锡矿，Bisie 的局势却不太明朗。该矿曾经在长达 5 年的时间里一直遭受 FARDC 武装组织的蹂躏，并于 2011 年初脱离了该组织的控制。²⁴然而，刚果当局和矿产企业却未能抓住机会，及时建立非冲突贸易机制。2011 年 8 月，该地区落入了臭名昭著的 Mai Mai Sheka 武装组织手中。²⁵2012 年 2 月，军方收回对矿区的控制，表面上是赶走了 Mai Mai Sheka，然而，全球见证组织 3 月份得到的报告称，FARDC 仍然驻扎在 Bisie 地区，并对矿业生产非法征税，而不是保护周边地区的安全，他们让矿区警察机构负责矿区的安全。²⁶

刚果民主共和国政府应该将这一地区的去军事化作为首要任务。在如此重要的矿区建立非冲突供应链将会积极推动贸易的民治化发展，防止其重新落入军方手中。Bisie 目前的局势虽然不利于非冲突采购机制的建立，但是，目前军方在日益强大的压力下已经开始从矿区撤离。在 2011 年那次史无前例的撤军基础上，各方应再接再厉，推进该地区的去军事化进程。

Bisie 近期局势的变化证明，刚果东部矿区所取得的积极进展不仅脆弱，而且往往有区域性。因此，面对机遇，必须快速做出反应。在充分利用这些机遇建立符合国际尽职调查标准的贸易机制过程中，企业扮演着重要角色。军方和武装组织插手矿业部门的风险依然很高，因此，刚果政府和捐助国是否能够履行承诺也发挥着至关重要的作用。刚果民主共和国东部地区矿业部门的所有利益相关者应加强合作，共同努力，整肃矿产贸易，采取共同战略，一旦军方的控制有所减弱，便立即在矿区建立非冲突机制。下一节，我们将围绕一些国际供应链机制展开讨论。这些机制或许有助于推动各方的协作。

黄金交易正规化

刚果民主共和国东部地区的黄金贸易所面临的挑战与锡、钽、钨等金属贸易完全不同，主要原因就是黄金易于藏匿和兑换。该国大部分黄金交易都是私下进行的，因此无法做可靠统计。对于臭名昭著的 FDLR 反政府军而言，黄金是他们的主要收入来源，而且 2011 年还让 CNDP 前成员大赚了一笔。²⁷关键就是，企业在该地区采购过程中应本着负责的态度，确保不会为暴虐武装组织的活动提供支持。经合组织针对黄金供应链制定了详细的尽职调查实践指南。该指南目前可供企业参照。刚果民主共和国政府还采用其中一些措施推进本国黄金交易的正规化发展。

在遏制刚果黄金非法交易过程中，周边国家同样发挥着关键作用。刚果民主共和国东部地区出产的黄金，大部分被偷运到乌干达和布隆迪，然后再由那里出口到别的地方。全球见证组织研究人员与该地区一位从事黄金交易的商家进行过交流。据他说，黄金经由乌干达出口的时候，尽管该国当局清楚这些黄金的产地是刚果民主共和国，但是还会要求他在申报时将产地填报为南苏丹。他们还会将乌干达一家大型黄金交易商的出口单据副本交给他，让他照着将那些失实的信息填写到自己的表格上。²⁸

去年，刚果当局下调了黄金出口税，从 5% 以上降到了 2%。这一利好举措应有助于鼓励合法商家在戈马和布卡武地区开展贸易。然而，在黄金贸易给刚果东部地区人民带来实惠之前，还有大量的工作需要完成。刚果政府必须进一步采取措施推动手工开采区黄金生产的正规化发展，采取措施鼓励矿工和中间商进行合法买卖，而不是将黄金偷运到周边国家。同时，刚果民主共和国、乌干达、布隆迪三国需要从地区层面更加紧密地配合，共同努力控制黄金交易。国际援助组织也应当发挥重要作用，不仅提供技术支持，还应向乌干达和布隆迪政府施加政治压力，使两国不再成为冲突黄金的集中漂白地。

缺乏安全保障：手工采矿者群体面临的主要威胁

国际社会有关“冲突矿产”的争论中，刚果民主共和国（DRC）东部地区手工采矿者群体的处境常常遭到人们的误解。举例来说，有关多德-弗兰克法案第 1502 款的一个主要误区就是认为该法案是导致刚果东部地区人口，特别是矿工群体贫困的原因。然而，事实上，该法案还未制订完成，更别说实施了。最近公布的有关刚果民主共和国东部地区矿工群体的基线调查为我们描绘了一幅更加细致的画面，让我们对矿产贸易在当地经济发展中所扮演的角色有了更深的了解。

2011 年 8 月至 2012 年 1 月针对基伍南北两省手工采矿者群体开展的七项评估显示，在当地社区看来，缺乏安全保障才是导致他们贫困或贫困加剧的主要原因，而不是开采活动的减少。除此之外，研究发现，导致贫困的还有其它一些相互关联的因素，其中包括流离失所、土地的所有权、市场的准入等。

该报告由天主教救济会 (CRS)、天主教反饥饿促发展委员会 (CCFD)、Solidarités International 三家国际人道主义非政府组织及刚果民主共和国主教团自然资源主教委员会 (CERN) 联合撰写。研究在实地调查的基础上，结合数据研究和走访当地群众，对影响刚果民主共和国东部矿业社区的一系列因素进行了评估，其中包括多德-弗兰克冲突矿产法案引起的行业反应所造成的影响等。主要研究结果如下：

缺乏安全保障是过去两年该地区持续贫困或贫困加剧的主要原因

南基伍省过去两年家庭收入维持不变或有所下降的被调查人中，有 71% 的人认为缺乏安全保障才是加剧他们贫困的原因。²⁹缺乏安全保障对货运和贸易带来了负面影响。³⁰

接受调查的社区地处偏远、经济落后，主要原因在于驻扎在矿场等地的武装组织，以及缺乏基本的基础设施

一些活跃在基伍地区的武装组织还在争夺矿产丰富地区的控制权³¹，而缺乏基础设施也让国家政权的建立难上加难。³²如果不能提供安全保障、不能解除武装组织对矿区的控制，矿业社区还会继续孤立下去，经济发展的机会也会非常有限。南基伍省被调查地区有 80% 人口的人均日收入在 1 美元左右，而矿区之外类似社区的全国人均日收入却在 2 至 2.5 美元。³³

武装组织的恐吓或袭击导致群众流离失所，更加剧了当地市场的压力，引起了通货膨胀

流离失所者通常没有自己的土地，同时，他们的存在也增加了东道主社区食品供应等方面的压力。³⁴北基伍省一个接受调查的城镇 2010 年后就接待了三批难民。只有 24% 的家庭生活条件尚可。³⁵北基伍省的另一个镇上，两个反叛组织为了争夺附近矿场的控制权而引发了针对妇女的暴力活动。他们烧杀掠夺无所不作，进一步导致了人口的迁移。³⁶

农业生产是当地家庭的主要经济来源

南基伍省矿工社区的调查显示，80% 以上家庭的主要收入来源是农业生产，³⁷而北基伍省接受调查的社区中，家庭收入渠道则多种多样，包括农业生产、采矿、经商、打渔、矿产运输及其他日常工作。³⁸南基伍省的人们认为，采矿和经商的收入“不稳定”，相比之下，农业生产的收入更为可靠。另外，南基伍省的受访者还强调说，采矿常常还要非法缴税。³⁹

对于家庭或社区发展而言，手工采矿的收入经常是杯水车薪，无法给当地经济带来持续的积极影响

总而言之，长久以来一直主导这一地区锡、钽、钨金属手工开采行业的贸易商模式⁴⁰由于缺乏对交易商的明确激励，导致他们不愿投资于当地的基础设施建设，因此无法起到促进投资和推动社区发展的作用。他们取得的大部分收益都投到了省会城市或海外。⁴¹南基伍省的受访者表示，采矿收入大部分都用在了喝酒招妓等“即时性”消费上。⁴²

井下矿工通常流动性非常强，一些矿场的大部分矿工都来自于其他省份

因为赚钱快或是因为缺少其他谋生手段，年轻人成为了矿区劳动人口的主力军。矿工常常没有固定收入，时而靠采矿赚钱，时而干干其他营生。某些矿区里，只有一小部分的井下矿工是当地人。而在一些矿场，如该地区最大的锡矿 Bisie，绝大部分的井下矿工都来自其他省份。⁴³

矿产出口虽然有所下降，但是并没有停止；缺少连续的生产统计数据

刚果政府官方统计数据显示，2011 年 3 月至 12 月间，南北基伍两省的锡矿出口量是 2009-2010 年水平的 28% 左右。2012 年 4 月，北基伍省的这一数字增长至 58%。⁴⁴然而，要想获得可靠的生产数据通常不太容易，针对特定矿场进行研究就需要对生产水平进行正确的解读。

南北基伍两省手工采矿者和小型采矿者的真实数量还不得而知

尽管基伍地区的手工开采非常活跃，但是，直接参与采矿的实际人数还不得而知。2009 年的测绘项目给出的数字是，南北基伍两省至少有 2 万名矿工。⁴⁵该项目是为数不多值得信赖的基线研究之一。虽然南北基伍两省的具体人口无从知晓，但据估计，2009 年的总人口在 967 万左右⁴⁶。刚果最后一次人口普查是在 1984 年。

拖后腿的 SEC 和国际供应链

基伍地区在国际社会的压力下发生着变化，并且在经合组织的主持下制定了尽职调查制度框架。同时，联合国也为参与刚果东部地区矿产贸易的企业提供了路线图，以使贸易活动能够造福当地百姓，而不是给他们带来伤害。然而，目前迫切需要做的是将那些仍在制订之中的国际机制，特别是美国的多德-弗兰克法案，与经合组织和联合国的尽职调查标准的实施，以及基伍地区目前所作的工作统一起来。

为了在刚果民主共和国东部地区建立非冲突矿产供应链机制，各方付出了大量的努力。然而，美国证券交易委员会（SEC）在制订与多德-弗兰克法案冲突矿石条款相对应的条例时，其拖沓冗长的工作作风却有可能让这些努力化为泡影。美国国会 2010 年 7 月通过的多德-弗兰克法案第 1502 款规定，企业在使用刚果民主共和国及周边国家出产的锡、钨、钽、黄金等矿产时应对其供应链各环节履行尽职调查责任，并且各项报告必须接受独立审核。该项法案给予证交会的最后期限是 2011 年 4 月 15 日，必须在此之前公布其最终规则。然而，目前已经整整延迟了一年多的时间，这导致供应链的不确定性增加，致使一些企业不愿从刚果民主共和国东部地区采购矿产。

对此，证交会给出的解释是，他们对矿产供应链不熟悉，并且积压了太多的规则制定工作。⁴⁷另外，鉴于行业对条例的强烈抵触，委员会还得花时间重新对条款的实施成本进行评估。⁴⁸与此同时，美国最大的行业游说组织商业协会也在不懈地阻挠该法规的进程，认为供应链跟踪会给美国企业带来极大的负担和高昂的成本⁴⁹。然而，针对 1502 款法案实施成本展开的独立研究却显示，行业内的一些企业夸大了数字。例如，据全国制造商协会估计，每家公司的一次性遵从成本在 120 万到 2500 万美元之间。然而，其他一些研究的结论却与这一数字相左。美国杜兰大学引用的数字为每家公司 21 万到 100 万美元。柯雷根环境咨询公司（Clairgan Environment）则认为根据企业规模不同，该成本在 2.1 万到 81.3 万美元之间。⁵⁰（详细内容请参见文本框‘多德-弗兰克法案带给企业的成本与收益’）

商会表示，如果 1502 款法案的相应规则不能“为投资者带来益处、不能提高市场效率或资本形成效率”的话，将考虑采取针对证交会的法律行动。⁵¹这一毫不掩饰的威胁让证交会有所警觉，并中止了规则制定程序。这一举动给刚果东部地区的矿产交易带来了极为负面的后果。不论是从商业角度，还是道德角度，商会的反对都是被误导的结果。确立尽职调查体系必然会有成本。然而，大多数情况下，这一成本会随着时间而降低，并且还会给企业带来其他方面的商业效益，如，风险管理能力的改善、供应链绩效的提高等。⁵²同时，那些价值数十亿美元的美国品牌如果依然延续过去的原材料采购方式，将刚果民众置于奸杀掳掠之下的话，不仅从道义上站不住脚，而且还有可能会引起消费者的不满。

多德-弗兰克法案所涵盖的企业中，有一些已经做出了较为积极的响应，确立了尽职调查措施。去年，电子行业公民联盟（EICC）和全球电子可持续性倡议组织（GeSI）两家电子行业协会启动了无冲突冶炼厂计划（CFS）。该计划针对锡、钽、钨等金属冶炼厂及黄金精炼企业建立了一套审计机制。目前，共有 93 家矿产加工企业参与了该计划，共完成 22 项审计工作。但是，各行业参与企业数量极不平衡，钨金属冶炼行业的参与企业数量明显较少。⁵³

CFS 项目虽然在行业内较为激进，但是，也依然存在问题。该项目不愿就某些信息，以及对刚果东部地区贸易产生的影响进行披露。CFS 的审计规程虽然是公开的，但是却既没有公开所有参与项目企业的名录，也没有披露哪些企业未能通过项目的审计，而公开披露是经合组织和联合国尽职调查框架中关键的一环。冲突矿产贸易是一个关系到公众利益的大问题。如果 CFS 机制及其成员能够提高其透明度的话，将会赢得人们的信赖。

另外一个问题就是，CFS 机制似乎不允许其成员企业从基伍地区采购矿产。南北基伍两省的出口下降的确有很大一部分原因是因为某些终端用户企业对多德-弗兰克法案的要求进行了错误的解读。起初是 EICC 和 GeSI 成员拒绝购买那些未经“区域采购可靠性认证项目”担保的非冲突矿产。⁵⁴然而，实际上，多德-弗兰克法案要求的是尽到尽职调查责任，而不是要求进行认证或作出书面保证。行业协会随后对政策进行了修改并阐明，企业可以向符合经合组织尽职调查标准的供货商购买矿产。⁵⁵然而，在实际操作过程中，EICC 及 GeSI 的成员企业仍然不愿意购买没有标识的刚果矿产。基伍地区没有建立任何标识机制就意味着企业没有机会从这一地区采购非冲突矿产，也就意味着贸易仍然会保持低迷的状态。

企业可以利用矿产标识机制帮助其实现自身供应链的可追溯性，并且作为尽职调查风险评估环节的补充。然而，对于尽职调查而言，标识并不是关键。没有标识的情况下，企业可以通过查验产销监管链之类的文件来追查产地。参与 CFS 项目的企业应该切实接纳那些产自基伍并符合经合组织标准的矿产，而不仅仅是口头说说。SEC 表示，第 1502 款法案将以执行经合组织标准作为企业履行其法律义务的“避风港”。这一表态有利于文字向行动的转化。⁵⁶

当地贸易商的积极参与，以及军队、武装组织对某些矿区控制模式的变化都为我们创造了机会。与其过分地强调标识，企业不如更好地抓住机会，从刚果民主共和国东部那些没有使叛军或军队获益的地区采购矿产。

多德-弗兰克法案第 1502 款给企业带来的成本与收益

自从 2010 年 7 月多德-弗兰克法案获得通过以来，人们就围绕第 1502 款给美国行业带来的成本与收益展开了激烈的讨论。

2012 年 1 月，受全球见证组织委托，美国咨询机构绿色研究调查了企业如何看待该法案可能造成的影响。绿色研究对包括电子元件制造、医疗保健、汽车制造等在内的多个行业的 20 多家企业进行了深度访谈。⁵⁷

从反馈来看，很多企业并没有像一些行业游说人士所说的那样，认为 1502 款法案增加了他们的成本和负担。实际上，研究发现，企业越是熟悉法案细节和要求，就越会认为遵守 1502 款法案的成本是可控的。

受访企业的反馈说明了以下几点：

- 企业遵守 1502 款法案可以在很多方面获益，其中包括风险管理水平的改善、供应链绩效的提高、以及获得新的创新机遇等。
- 法案的遵守成本因企业规模和供应链的不同而不同，但是，总体而言，不论何种规模，企业的遵从成本都是可控的。
- 很多受访企业认为，遵守 1502 款法案会有利于竞争，因为该法案将会营造一个公平的竞争环境。

研究还指出，企业应该认识到，1502 款法案能够有助于他们建立一个更加透明、更加负责的供应链体系，从长期来看，还能够完善他们的流程和体系。

欧盟应发挥带头作用

刚果政府已经通过一项法案，要求所有矿业开采和矿产交易企业按照经合组织标准施行供应链控制。同时，美国监管机构也应尽快根据多德-弗兰克法案对企业的尽职调查责任作出界定。那些在加工制造过程中使用矿产的企业，其本国政府应也需要尽快跟进。为了支持刚果当局目前所采取的行动，同时也为了提供一个冲突矿产贸易的全球解决方案，这样做是非常必要的。同时，还需要各监管部门采取协调一致的国际行动，为企业营造一个公平的竞争环境。只有这样，那些被政府要求采取负责行动的企业才不会在竞争中落后于其他不采取负责行动的企业。

欧盟是全世界最大的以锡、钽、钨、黄金等金属为原料的产品市场之一。因此，欧盟更应发挥领导作用。而欧盟 2012 年 1 月发表的《贸易与发展交流》就是向这一方向迈出的可喜一步。这份文件中，欧盟承诺将加强供应链的透明度建设。该文件表示，欧盟将致力于经合组织尽职调查标准的推广。如今，欧盟应以行动兑现承诺。刚果已经将尽职调查上升到法律层面，英国也应紧随其后。

在经合组织尽职调查执行指南的基础上颁布相应的欧盟法律不仅能够调和欧盟与美国之间管理标准的差异、保护欧洲企业的声誉，还能够使欧盟对刚果民主共和国东部地区的政策更加统一。

第二节

让矿区摆脱武装控制

虽然刚果民主共和国东部地区的非冲突矿产采购正逐渐增加，然而，很多矿区仍然处于武装分子的控制之下，给这一地区的稳定和繁荣带来了巨大的威胁。最鲜明的例子就是博斯科·恩塔甘达将军。2009年，这位职业军阀加入了政府军，并且利用职务之便控制了基伍地区绝大部分的矿产贸易。今年4月，他和600多名手下发动兵变，脱离了刚果国民军。⁵⁸而这次叛乱的资金很有可能就来自恩塔甘达非法控制矿产业务所得。⁵⁹

博斯科·恩塔甘达事件充分说明，刚果和国际社会在整肃矿产贸易时关键的一点就是防止资金流向政府军，而不仅仅是所谓的‘非法武装组织’。国际社会的注意力都集中在刚果反叛组织的行动上。然而，绝大部分受军方控制的矿场都被联合国安理会所说的‘刚果民主共和国武装部队内部犯罪团伙’所掌握。⁶⁰

军方介入矿产贸易——体制问题

南北基伍两省的国民军成员通过控制矿场和矿产运输通道每年能够赚取数百万美元，而国民军中有一部分为前叛军成员。军方参与刚果民主共和国东部地区的矿产贸易是一个非常严重的问题。之所以这么说主要是因为如下几个原因：违反了刚果法律⁶¹；在军方控制的矿区中生活的人们经常受到勒索，并且人权受到了严重践踏；此外，军方对矿产贸易的控制造成了该地区的局势动荡和安全保障缺失，进而阻碍了刚果民主共和国矿业部门的正规化发展，并且影响了为吸引责任性投资所作的努力。

为了从矿产贸易中获利，FARDC部队，特别是那些前CNDP叛军占多数的部队在进行部署时以控制矿产丰富地区为目的，而不是优先考虑保护平民。北基伍省的军官更是肆无忌惮。在他们帮助下成立的残暴民兵武装组织Mai Mai Sheka⁶²对瓦利卡尔地区的矿区展开了恐怖袭击。2011年11月，联合国将该组织首领列入制裁名单。近几个月来，部队指挥官以Mai Mai Sheka入侵该地区最重要的矿区Bisie为借口，重新占领了这一地区，并进行非法开采。⁶³

包括前叛军指挥官在内的FARDC军官从矿产贸易中获得的利益为他们建立自己的领地提供了经济基础。他们甚至还像博斯科·恩塔甘达那样，发动了反政府叛乱。对矿场、矿产贸易和走私实施非法控制的模式非常稳固，要打破这一模式就需要对军队进行统一改革。同时，购买矿产的企业也要尽到尽职调查的责任。

随着冲突矿产贸易审查的不断严格，军人也逐渐在矿区消失了踪影。然而，过去两三年里，军方一直采用新的、更隐蔽的方式继续插手矿产贸易，如使用中间商、走私、发展新的商业利益等。全球见证组织今年3月所作的研究显示，某些情况下，军队指挥官会雇佣平民担任他们在矿场的代理人，从而一边保持‘隐身’，一边继续搜刮矿产收益。⁶⁴

以北基伍省Bisie矿为例，那些不能继续驻扎在矿场上的高级军官利用家庭成员为中介以确保他们继续对矿井的把持。⁶⁵全球见证组织还听闻，FARDC指挥官经常挪用军饷购买矿产，再利用军车将这

些矿产从矿区运出。倒卖获利后，再拿出一部分收益作为军饷，比原来发饷的日子晚要两三周。⁶⁶南北基伍两省及卢旺达的企业在履行尽职调查责任时应对此提高警惕。

博斯科·恩塔甘达将军——复杂矿产冲突关系的象征

根据 2009 年 3 月缔结的和平条约，卢旺达支持的反叛组织 CNDP 并入了刚果政府军部队，但没有披露归编条件。但很快就真相大白了，达成的协议就是将该地区一些储量最为丰富的矿区交给 CNDP 控制。尽管表面上看是归并，但是，CNDP 依然保持了自己的军事指挥结构和政治议程，俨然是国民军中的影子武装力量。⁶⁷

部队编制和管理方面的这些变化，最大的受益者就是博斯科·恩塔甘达将军。在长达二十年、效力于两个国家、三个不同叛乱组织的职业生涯里，恩塔甘达因生性残暴又被叫做‘终结者’。2006 年，国际刑事法庭（ICC）以涉嫌招募童兵的罪名对恩塔甘达提出起诉。2012 年 3 月，ICC 以类似的指控宣布他的老上级、军阀托马斯·卢班加有罪。⁶⁸

CNDP 并入 FARDC 之后，博斯科·恩塔甘达便被刚果军队授予将军军衔。2009 年后，他取得了南北基伍两省的所有军事控制权，同时，还以非法参与矿产贸易起家，建立了强大的商业帝国。联合国专家小组、全球见证组织及其他非政府组织和记者都有材料证明博斯科贩卖矿产的行为。2012 年 3 月，全球见证组织还对其在基伍地区的所作所为开展了后续研究。

全球见证组织从多条可靠渠道获得的消息称，2011 年，恩塔甘达将军成功地操纵了部队的人事安排，部分目的就是为了将某些指挥官从矿产丰富的地区调走。恩塔甘达利用其影响力，确保将那些对其忠心耿耿的军官安插在南北基伍两省具有重要战略意义且矿产丰富的地区。⁶⁹ FARDC 的一位高级军官对全球见证组织说：“2009 年之后，我们的部队就成了一团散沙。东部地区的一些职位一直‘虚席以待’，留给那些有权势的前 CNDP 指挥官们。”⁷⁰

全球见证组织 2012 年 3 月在矿区进行实地走访时所搜集的证据证实了有关前 CNDP 成员有权有势、有罪不罚的说法。以北基伍省马西西地区为例，当地的矿工告诉全球见证组织，每周日他们都不得不替当地前 CNDP 成员领导的 FARDC 部队干活，却拿不到任何报酬。这名部队头领通过中间人将矿产收走，然后拿到戈马出售。⁷¹ 再例如，2012 年 1 月起，前 CNDP 指挥官、Innocent Habarugira 上校就强迫当地居民和国内移民替他开采位于北基伍省 Mpati 的锡矿。上校以每公斤低于当前市场价 2 美元的价格收购矿石，并美其名曰作为他和手下给矿工提供保障而收取的“保护费”。这些矿产被军车运往戈马，由那里的平民中间人售出，每公斤利润高达 2 美元。⁷² 据省级矿产部门的官员称，该矿每天能够出产 500 公斤锡石。而一位试图阻止上校这一行为的矿业部门代表在受到恐吓后逃离了这一地区。⁷³

全球见证组织还搜集到了另外一件发生在 2012 年 3 月民事官员在南基伍省黄金产区 Kamituga 执行公务受到前 CNDP 人员阻挠的事件。当时，由矿产部组织、包括省级矿业技术服务部门代表在内的政府代表团试图前往某矿场参观，遭到了驻守在路旁哨卡的前 CNDP 士兵的阻拦，被迫原路返回。全球见证组织从省矿业部门的一位官员处得知，士兵们向这些官员靠近，声称是来欢迎他们的。然而，这些士兵的举止却非常吓人。其中一名在场的士兵在代表团成员中认出了他的一位亲戚，就示意他说，代表团不受欢迎，最好马上离开。⁷⁴ 联合国专家小组记录了 2010 年和 2011 年 FARDC 在 Kamituga 附近大量参与矿产贸易的事实。⁷⁵ 刚果矿业部门某官员向全球见证组织透露，Kamituga 出产的黄金仍然几乎全部被军方买走了。⁷⁶

与此同时，恩塔甘达将军已经在戈马建立了一个横跨刚果民主共和国与卢旺达边境的利润可观的走私网络。过去一年，全球见证组织搜集了一些有关恩塔甘达将军利用其名下资产有组织地将矿产运往国界另一端的详细资料。据联合国专家小组 2011 年报告估计，这些活动每周能够为其赚取 1.5 万美元左右的收益。⁷⁷用一位戈马矿产贸易商的话说就是“虽然不见其人，但是博斯科控制着整个网络。没有（他的）帮助，任何东西都运不过去（边境）。”⁷⁸刚果民主共和国东部的贸易商不希望军方介入矿产部门，但是却没有能力阻止。有人对全球见证组织表示：“我们知道博斯科参与走私，却没人能够站出来反对他。不然，你就有掉脑袋的危险。”⁷⁹

从叛军到军队指挥官再到叛军

2011 年 11 月刚果总统选举前夕，前 CNDP 成员强迫群众投票支持卡比拉总统，⁸⁰此举不仅使博斯科·恩塔甘达在基伍地区的地位得到了进一步稳固，似乎也使他在金沙萨的讨价还价能力有所增强，而对其非法参与矿产贸易的行为展开打击行动的前景也更加渺茫。然而，2012 年 4 月底，恩塔甘达与政府决裂，带领 600 多名手下叛变，与政府军交火，致使数千平民流离失所。⁸¹

此次兵变是多种因素联合作用的结果，比如 ICC 及其他一些国际观察组织再次呼吁抓捕恩塔甘达，卡比拉总统采取行动将某些前 CNDP 官员调往基伍以外的地区等。⁸²引起 CNDP 内部不满的另一个因素就是他们认为政府未能履行 2009 年 3 月 23 日缔结的和平协议中的条款。2012 年 5 月 6 日，CNDP 发表官方声明，宣布成立一个名叫“323 行动”或 M23 的新的下属组织，其明确使命就是重新迫使政府履行 2009 年协议的内容。⁸³

到本报告付梓时，CNDP 发动此次叛乱的意图，以及恩塔甘达在其中所扮演的角色依然不明。然而，就矿产贸易及其与基伍地区军事暴力事件之间的联系而言，人们经观察得出的结论主要有两点，其中一点就是，叛乱活动，不论是新发生的、还是延绵多时的，都需要资金支持。而且，几乎可以肯定的是，恩塔甘达目前叛乱行为所用的资金都是来自其多年来获准参与矿产贸易所积累下来的。准许博斯科及其他前 CNDP 将领利用矿产部门非法牟利给地区稳定造成了影响。针对这一问题，全球见证组织、联合国专家小组等组织曾多次提出警告。虽然卡比拉总统之前对这一危险有所察觉，并间接地对军队中的“黑社会团伙”提出了公开谴责，但是，他却并没有采取实际行动应对这个问题。

另外一点，最近的这场叛乱至少有可能在短期内削弱国际买家在基伍地区进行矿石采购的信心。不用说，这将会给刚刚开始建立的非冲突矿产贸易带来负面影响。然而，从长远来看，解除 CNDP 对这一地区的控制能够为矿业部门的全面去军事化奠定基础。可问题是，刚果政府是否愿意抓住这样的机会，或者说，这一轮战斗是否还会像三年前那样，同样以一份遮遮掩掩、引人误解的协议而告终。而正是当初的那份协议才使博斯科·恩塔甘达最终成为矿产业的核心人物。

FDLR 不断制造威胁

国际社会已经广泛报道了博斯科·恩塔甘达及 CNDP 给稳定带来的威胁。然而，企业和决策者还应应对基伍地区其他武装组织的活动保持清醒的认识。其中很多组织通过非法介入矿产贸易获得了丰厚的收入，并且在这一过程中践踏了当地群众的人权。

反叛组织 FDLR（解放卢旺达民主力量）控制着南北基伍两省的几处矿区，对黄金交易某些环节的把控尤为厉害。据联合国专家小组 2011 年 12 月的报告描述，FDLR 对某些矿场开采的黄金竟然征收高达十个百分点的税率。而基伍地区其他一些被 FDLR 控制的地方，FDLR 开的商店里摆满了叛军官兵可以用黄金购买的商。⁸⁴

全球黄金价格的走高进一步增强了FDLR通过黄金筹措资金的能力，而基伍地区黄金的产地价格也被推升至每克60美元。⁸⁵该组织对矿区的控制给当地百姓造成了严重影响。在矿场工作的群众经常被迫替FDLR开采矿石，而周边地区的居民则时常遭受性侵犯等各种暴行。由于金价高涨，金矿已经成为了FDLR及其对手武装争夺的目标。例如，戈马民间社会组织ASSODIP近期的一份报告就对2012年1月发生在FDLR与另外一个武装组织之间为争夺北基伍省的一处名为Omate的金矿而发生的冲突。⁸⁶

该组织经营黄金贸易造成的影响甚至波及到矿区以外的地方。然而，FDLR 是一个臭名昭著、长期大规模屠杀平民的残暴组织。FDLR的所做作为是扰乱这一地区稳定的最主要的因素。联合国专家小组2011年12月的报告中将其描述为‘基伍地区军事力量最强、最具政治影响力的反叛力量’。⁸⁷

2012年第一季度的发展显示 FDLR 的地位或许正在走向衰退。2012年3月联合国遣散专员告诉全球见证，受军事行动及遣散项目的影 响，FDLR 的士兵数量以每月 50 到 60 人的速度减少。据估计，目前在南基伍省和北基伍省的人数分别在 500 和 2000 左右。⁸⁸

前 CNDP 成员四月份的叛乱已经使刚果武装部队需要重新部署其对于 FDLR 的遏制。然而，是否会让 FDLR 有机会收复失地，目前还不得而知。五月中旬，联合国人权委员会 OCHA 指控 FDLR 杀害至少 50 名南基伍省平民。⁸⁹一周后，刚果联合国基地广播揭露 FDLR 在北基伍 Masisi 地区杀害超过 100 名平民。⁹⁰这次屠杀产生了正如一位刚果问题专家所说的由 FDLR 和当地军事力量如 Raia Mutomboki 组成的“以牙还牙的屠杀”形式。⁹¹ 两方都有平民被怀疑支持对方。

变危机为变革机遇

刚果政府对于军队非法介入东部地区矿产部门的态度在过去两年里逐渐发生了变化。从之前的断然否认发展到包括总统在内的政府高管在公开场合坦然承认。军队本身必须对界限有着清醒的认识。2011年10月，参谋长 Didier Etumba 中将在致所有军官的信中重申了禁止军人驻扎在矿场的原则。⁹²信中的一些措辞使基伍地区开始发生了一些变化。以南基伍省为例，第十军团的官兵发起了一个项目，目的就是为了提高军队内部对法律禁止他们参与矿产贸易的认识。⁹³

DRC 内部对此事的公开立场发生变化是非常重要的第一步。然而，这并不能代替采取切实行动清除军方对矿产贸易的把持。正如这份报告所显示的那样，单凭语言谴责并不能阻止博斯科·恩塔甘达及其他有影响力的指挥官继续利用基伍地区的矿产资源赚取丰厚的财富。恩塔甘达重新走上叛变之路给基伍地区带来了非常直接的安全威胁。然而，其矿产买卖及背后关系网的瓦解有可能打开了一扇通往变革的大门。刚果当局进一步推进去军事化进程需要采取以下重要行动：

- 解除矿区和周边地区及矿产运输线路上参与非法行为的 FARDC 部队。
- 应对非法参与矿产贸易或从中敲诈的 FARDC 成员提起诉讼。鉴于有罪不罚的通行做法，关键是司法当局应首先对涉嫌犯罪的高级军官提起诉讼。
- 取缔军队内的平行指挥结构，特别是取缔基伍地区前 CNDP 部队中的指挥结构。只有将前叛军部队真正地纳入政府军队，并且让部队和指挥官定期轮岗，包括调至基伍两省以外的地区等，才能防止军事割据的形成。
- 改革 FARDC 的军饷发放形式，以防止军官截留士兵或‘幽灵’士兵的薪水，确保士兵能够拿到充足的薪水维持生活。
- 在实现去军事化的矿区部署矿警，警力要充足，还要有制度保障，以便让他们能够有效地发挥作用。

从国际捐助组织的角度而言，他们应更好地协调给予 FARDC 改革的支持，根据刚果政府是否采取这里强调的必要行动而决定是否向其提供人道主义援助。

监守自盗

2011 年 11 月 3 日，在北基伍省戈马-吉塞尼边境高调举办的仪式上，卢旺达当局将 68 吨走私锡矿和钽矿归还给刚果民主共和国（DRC）。这批矿产是 2011 年卢旺达执法部门在打击矿产跨境走私中缴获的。⁹⁴差不多同一时间还交还给南基伍省当局大约 13 吨矿产。这些矿产在随后的拍卖中被中国买家买走。⁹⁵

然而，归还给北基伍省的矿产的命运却截然不同。11 月初的正式移交仪式之后，刚果当局和卢旺达当局便将这批矿产存放在 FARDC 退休军官博拉将军控制下位于戈马的一处仓库。而众所周知博拉将军的靠山是博斯科·恩塔甘达。⁹⁶这批矿产本来计划要公开拍卖，拍卖所得将用于资助矿产可追溯倡议活动。可是，12 月 2 日，刚果省级矿业部门却发现这批矿产被盗。⁹⁷

据全球见证组织获得的可靠消息称，11 月 14 日凌晨，这些矿产被非法从仓库转移。此过程中在场的人员有恩塔甘达将军、北基伍省前矿业部长库布亚·恩杜勒、几名刚果警察及情报部门成员。之后，这些矿产被再次走私到卢旺达卖给了国际买家。⁹⁸

就在此次转移活动前后，刚果民主共和国矿产部长马丁·卡布韦卢卢曾指示省矿业部长库布亚启动这批返还矿产的拍卖程序。然而，11 月 15 日，库布亚先生却致函卡布韦卢卢先生拒绝了这一请求，并表示他忙于参加议会选举，没有时间监督矿产拍卖活动。⁹⁹

库布亚先生还在信中表示，与德国联邦地球科学及自然资源研究院（BGR）、ITRI、USAID 等组织的交流使他相信，对来自北基伍省未进行标识的矿产进行买卖会对当时正在开展的矿产追溯工作产生不利影响。¹⁰⁰然而，USAID 及 BGR 方面的代表对全球见证组织表示，他们从未就这些观点与库布亚先生有过交流。此外，尽管这封信的封面显示该信被抄送给 USAID 和 BGR，但是，两家组织均否认收到过这封信。¹⁰¹对此，全球见证组织认为，库布亚先生是否曾经向这些机构寄送过这封信是一个值得深思的问题。

全球见证组织曾致函库布亚先生询问其涉嫌参与这批矿产拦截一事。他回应说他并没有出现在失窃现场。另外，他还声称将充分致力于确保刚果矿产资源造福于刚果人民及国家的发展。¹⁰²

刚果政府应立即对这一事件展开调查。高级矿产部门官员涉嫌参与此次事件的行为与政府的改革宣言背道而驰。本来能够通过拍卖缴获矿产筹措数十万美元用于支持推动供应链尽责管理倡议活动的开展。然而，只要存在某些负责改革工作的官员在其位不谋其政的现象，刚果民主共和国东部地区矿产贸易的整肃工作就无法取得成功。

第三节

卢旺达——褒贬不一的国际声誉

过去两年，从否认参与冲突矿产贸易，到对矿产进口方式及卢旺达国内的开采和贸易方式进行改革，卢旺达的态度已经发生了变化。这是一个非常重大的转变，原因就是卢旺达是刚果东部地区出产的锡、钽、钨等矿产的主要输出通道。此外，与其邻国相比，卢旺达政府对于其边境内及边境沿线贸易活动的机构控制能力更强。如果能够充分利用这一能力对卢旺达矿产贸易及运输部门进行整肃，就能够极大地推动刚果民主共和国南北基伍两省的合法矿产生产与出口。

然而，全球见证组织及其他机构近期的研究显示，在处理一些人脉甚广的贸易商及与卢旺达有着密切联系的刚果军官的时候，存在执法不严、甚至网开一面的情况，大大削弱了取得的这些积极进展。再加上到目前为止，卢旺达政府不愿通过法律形式做出明确规定，要求其境内企业按照 OECD 标准对供应链开展尽职调查，问题就更复杂了。

2012 年 4 月，卢旺达通过法律，制定了 ICGLR 地区性矿产认证机制的国内实施框架。然而，与刚果不同的是，卢旺达在规定中并未提及尽职调查原则。¹⁰³ OECD 尽职调查原则是 ICGLR 认证不可分割的一部分。正因为如此，从技术上讲，达到经合组织有关尽职调查的各项标准是卢旺达贸易商目前必须履行的法律义务。¹⁰⁴然而，确保其执行还需要卢旺达政府明确地将这一义务传达给贸易商，并且积极全面地宣传 OECD 执行指南。如若不然，卢旺达的很多企业将会拒绝对他们的采购行为造成的影响承担责任，并且还会继续利用边境两侧的管理漏洞。

刚果开采、卢旺达洗白

2011 年开始，卢旺达政府就已经禁止进口那些未获得“主管当局认证和标识”的矿产，¹⁰⁵除非是在货物密闭于集装箱内经该国转运的情况下。由于基伍地区还没有建立任何标识认证机制，因此，这一政策虽然出发点很好，但是，却阻碍了产自基伍地区的非冲突矿产的进口和贸易。如果政府能够遵照 OECD 和联合国专家小组的定义，以要求企业证明其履行了尽职调查责任来代替目前的做法，那么就能够给予那些负责任的贸易商更大的自由度，使他们能够在标识体系建立的过程中继续从事非冲突矿产贸易。

不论该政策有着怎样的优点，有一点是显而易见的，那就是，该政策并未得到有效落实。全球见证组织 2012 年 3 月所作的研究揭示，大量未经标识认证的刚果矿产堂而皇之地进入了卢旺达的供应链，而且往往还是在刚果当局和卢旺达当局的眼皮底下。¹⁰⁶据一家直接参与矿产转口贸易的卢旺达企业估计，经由卢旺达出口的矿产中，有 50%以上来自刚果。¹⁰⁷

戈马的几名 FARDC 官员向全球见证组织透露，2009 年之后加入刚果国民军的那些位高权重的前 CNDP 成员为矿产跨越戈马-吉塞尼边境进入卢旺达提供了便利。这些人的地位达到了“无法企及”的地步。一位 FARDC 官员表示，经常会有货物晚上过境，并且有全副武装的前 CNDP 士兵保驾护航。全球见证组织获悉，一次，刚果边防警察曾试图拦截此类货物，结果却遭到前 CNDP 卫队痛揍。¹⁰⁸

模范邻居？

长期以来，卢旺达一直对刚果东部进行干预，它对南北基伍地区冲突的影响力远远超出了它对矿产贸易的参与程度。在 1998 年入侵刚果、推翻时任总统洛朗·卡比拉之后，卢旺达军队占领了大片刚果领土并有组织地掠夺了当地的自然资源。直接军事干预逐渐转变为向那些执行卢旺达战略部署的反叛组织提供支持。这些组织包括一直控制南北基伍直到 2002 年刚果内战正式结束¹⁰⁹ 的刚果争取民主联盟（RCD）。

卢旺达的官员们继续资助 CNDP 的各项行动，直到 2009 年保罗·卡加梅总统与刚果总统约瑟夫·卡比拉就两国恢复邦交达成令人不安的协议。自那时起，卢旺达对反刚果政府武装力量的明显支持就少多了。然而，全球见证的研究表明，前 CNDP 与其卢旺达境内的联络人之间长期存在的纽带关系继续为两国边境的军队走私犯罪提供便利。随着 CNDP 的指挥官发起一场新的叛乱，毫无疑问他们会向他们在基加利位高权重的朋友们寻求支持。卢旺达政府自身需要通过拒绝为叛军提供直接援助或者避难场所，并在其领土上彻底消除冲突矿产贸易，来清晰地表明其将遵守确保南北基伍稳定的承诺。

尽管 FARDC 的高级官员和刚果军事司法体系的成员曾在多个场合中就越境非法矿产贸易警告过刚果民主共和国的最高军事当局，但是据全球见证了解，直到现在也没有官员承认或者作出回应。¹¹⁰ 与此同时，肩负着打击诈骗职责的卢旺达税务局（RRA）声称，不可能找出走私活动的幕后主使。一名 RRA 的官员告诉全球见证，执法机构试图通过讯问那些将货物从刚果运往卢旺达而被抓捕的人，找出谁是这批矿产品的主人，但一无所获。¹¹¹

此外，从刚果走私矿产品到卢旺达并非总是在两地间直接运输。全球见证采集到的目击证人的证言详细描述了发生在布隆迪和卢旺达之间的走私活动，通过这些走私活动，未贴标签的刚果钶钽铁矿通过布隆迪的矿区和供应链被运送到了卢旺达。¹¹² 全球见证尚未能证实这些证言，但是，我们相信卢旺达当局需要就此展开调查。

当刚果矿产品进入卢旺达后，被欺骗性地贴上了 iTSCi 标签，原产地摇身一变成为卢旺达，然后再出口。戈马的一个贸易商详细地描述了这一过程：“在戈马，要把矿产品运出（到卢旺达），每公斤货物你需要支付 1 美元。你还需要在卢旺达打通关系。矿产品通过卢旺达的公司进入卢旺达的体系中漂白。每公斤矿产你支付 2 美元就可以贴上卢旺达的标签。”¹¹³ 全球见证了解到，在刚果马涅马省卡利马以 5 美元每公斤购买的矿产品走私到卢旺达，然后被以每公斤 11 美元的价格在基加利出售。即便算上运输费和购买卢旺达标签的花费，将未贴标签的矿产从刚果民主共和国走私到卢旺达的供应链中仍旧是有利可图的。

两名在基加利工作的卢旺达矿业从业人员告诉全球见证，他们经常在基加利的仓库里看到刚果矿产品被包装待出口。一名目击者告诉全球见证，一包包装满沙子并贴上 iTSCi 矿产标签的 50 公斤装的包裹被运到一个仓库，号称里面装的是卢旺达开采的矿石，在仓库里，沙子被掉包为走私的刚果矿产品。每天，这些矿产品由挂着卢旺达或者刚果牌照的摩托车、出租车或者卡车运到这个仓库。¹¹⁴ 全球见证还了解到，卢旺达的采矿企业向当局递交虚假的手工采矿者名单，申请矿产标签给这些矿工用于标识他们生产的矿产品。一旦获得了标签，那么这些矿产品标签就会用来漂白从刚果非法进口的矿产。¹¹⁵

执法部门会进一步加强么？

接受全球见证采访的卢旺达官员们坚称卢旺达政府对治理该国的矿产业持认真态度。基伍河沿岸增派的海军巡逻队、严格的汽车检查、以及卢旺达边境警察每天增加换防等情况都被他们引用作为证明卢旺达政府改革决心之坚定的证据。¹¹⁶

尽管许多参与卢旺达矿产贸易的人认为该国政府采取的这些措施从根本上来说只是一种公关手段，戈马当局及其贸易商却告诉全球见证有些强制措施确实颇有成效。卢旺达近期勒令四家涉嫌对矿产品进行非法标注的公司暂停营业，这一举动立即减少了非法跨境行为。正如一名刚果贸易商所描述的：“戈马境内的活动明显减少。周五这四家公司被勒令停业，周一早晨你就能看见（参与矿产贸易的）人到处闲逛、双臂交叉无所事事。”¹¹⁷ 一名 FARDC 的官员确认，对那些非法跨境贸易的参与者来说，暂停营业已经把他们的“一个有利市场给消除了”。¹¹⁸ 戈马的贸易商们也承认，由于在戈马和吉塞尼之间的主要交叉路段增加了卢旺达边防警力，因此想要同官员们打通关系、合作进行走私贸易已经变得越来越难。¹¹⁹

2012年3月15日，因涉嫌滥用卢旺达官方 iTSCi 矿产标签等违法行为，一家位于基加利的矿产品出口商 Africa Primary Tungsten (APT) 被卢旺达地质与矿山局 (GMD) 勒令暂停营业。全球见证看到了一封 GMD 写给 APT 的信，信中指出该公司一直在“远离矿区的地方使用矿产标签。”¹²⁰ 在 APT 被暂时从 iTSCi 标签项目中除名、并收到了 iTSCi 项目幕后的锡行业机构— ITRI 提出的投诉之后，卢旺达当局采取了上述行动。

全球见证看到的一些照片证据显示，在 APT 位于基加利的加工车间内，公司代表们将由一家供应商提供的官方 iTSCi 矿产标签贴到装有大量矿产品的包裹上，这些矿产品并非来自 APT 的矿区，也不是由该供应商提供。¹²¹ 全球见证听到若干说法，强烈表明这些矿产品来自于刚果。¹²² 由于被指是非法贸易的同谋，APT 的总经理让·保罗·希吉罗已经辞去了卢旺达矿业协会主席一职。¹²³ 目前，卢旺达的刑事侦查局正在调查这一案件。

APT 在卢旺达是一家非常知名的公司，因此，卢旺达当局对该公司进行如此严格的调查与起诉将发出一个重要的信号，那就是：没人可以凌驾于法律之上。对于卢旺达来说，这事关重大。如果卢旺达不能摆脱冲突矿产集中漂白地的名声，该国自身处于萌芽期的采矿业很有可能会举步维艰。鉴于 2011 年锡是卢旺达最大的外汇收入来源，因此这个风险是该国政府无论如何无法承担的。¹²⁴

前进之路

在该地区实现无冲突矿产贸易的进程中，卢旺达很有潜力会扮演领导者的角色，卢旺达政府已经朝着正确的方向迈出了重要的几步。然而，卢旺达当局需要同邻国政府紧密合作以打击走私和诈骗，并确保采取协调一致的方式方法。此外，卢旺达政府在制定并有效地实施正确的政策法规方面还有很长的路要走。其中以下三个方面是重中之重：

解决有罪不罚的问题。 一个政府如果想保持其公信力，就需要非常迅速地证明它愿意依法追究政治上很强大的企业和个人的法律责任，而不只是把眼光盯在位卑言轻的人身上。上述 APT 案例为考验政府的意愿提供了很好的机会。对司法机关来说，当务之急是调查、起诉每一个参与矿产品诈骗的人。

增加透明度。在卢旺达公布人们期待已久的以矿区为单位的生产统计数据之前，关于卢旺达出口的矿产品中有很大一部分实际上是来自刚果的质疑声将会一直不绝于耳。目前，唯一定期向公众发布的矿产统计数据涵盖了出口数据，但是却无法判断出口数据是否同国内生产数据相吻合。现阶段，在该地区以及国际社会上，没有几个观察家倾向于在证据不足的情况下认定卢旺达是清白的。

将尽职调查作为明确的法律要求。卢旺达的一些企业已经开始努力去查明他们所使用的矿产的来源、以及它们是在何种条件下被开采和交易的。然而仍有许多企业并没有这样做，他们说这是政府该做的事情，而不是他们的责任。在这种观念转变之前，那些不负责任的企业将会把精力放在钻法律的空子、寻找新漏洞上。卢旺达政府应该向刚果政府学习，制定法规，明确地要求在其领土上运营的所有矿产贸易公司有义务按照经合组织的标准进行尽职调查。

结论

在刚果东部追溯无冲突资源的范围正在日益扩大。联合国和经济合作与发展组织已经制定出了详尽的尽职调查标准，以确保企业能够从刚果民主共和国及其周边国家采购到非冲突矿石。与此同时，刚果政府所采取的种种改革措施，尤其是立法强制实施这些尽职调查标准，正在为打造一个由平民而非武装分子运营的采矿业打下基础。在南北基伍，一些企业正同刚果政府官员一道倾尽全力将这些新举措付诸实施。

然而，刚果东部的许多矿山依旧由军事力量、叛军和民兵所控制。这极大地损害了这一地区的和平稳定和发展前景。最近这起由前 CNDP 的军阀博斯科·恩塔甘达将军发起的叛乱极有可能获得了通过非法矿石贸易所积累的财富的资助。这一叛乱凸显了允许国家军队成员掠夺南北基伍的自然资源所带来的风险。刚果及国际社会为清理其采矿业所做出的种种努力不仅要解决叛军和民兵在这一行业中所扮演的角色，也必须处理 FARDC 在其中所起的作用。

刚果东部地区的矿石贸易正处在一个紧要关头。无论是刚果国内还是国际社会都有要求改革的势头。然而，因争夺矿产而导致冲突升级的风险也同样赤裸裸地呈现在我们面前。现在需要各国政府与企业齐心协力将南北基伍的矿区非军事化，以确保非冲突贸易。尽管期望刚果东部所有矿区的武装分子立即撤离并不现实，但是必须把握利用非冲突资源的机会。通过建立起符合经合组织和联合国标准的非冲突矿产贸易体系，各国政府和企业可以拒绝为参战各方提供资金、为矿工提供更好的工作环境、并增强投资者信心。尽管前方依旧充满挑战，重要的是我们现在已经迈出了第一步。

建议

参与到刚果民主共和国及大湖地区的锡、钽、钨和金矿等矿产供应链的刚果企业和外国企业以及相关的行业协会组织应该：

- 立即毫无保留地执行联合国和经合组织制定的尽职调查标准，包括定期进行实地风险评估。
- 遵照经合组织的标准，公布企业尽职调查政策的细节，包括实地风险评估的调研结果以及完整的审计报告。

刚果民主共和国（DRC）应该：

- 监督并执行刚果相关法律，要求在刚果民主共和国运营的采矿企业及矿产贸易企业遵照经合组织和联合国的标准进行尽职调查。指定一个政府机构对此工作负责。
- 撤销在矿区内、矿区周边以及矿产品运输沿路实施非法行为的 FARDC 部队。
- 对非法参与矿产贸易、或者对矿产贸易进行敲诈的 FARDC 成员提起诉讼，优先起诉高级军官，并对利用平民作为中间人的情况给予特别重视。
- 通过切实整合前叛军部队，并安排南北基伍外的部队和将领定期换防，以废除国民军中、尤其是 CNDP 中的平行指挥构架，从而防止军队采邑制的形成。
- 改革 FARDC 的薪酬架构，防止高级军官截留真正存在或者不存在的士兵的工资，并确保全体军工人人都能领到最低生活工资。
- 部署矿区警察使矿区充分去军事化，确保为警察们提供充分的培训、充足的设备、完善的制度保障，让他们可以有效地履行自己的职责。
- 加大力度将刚果民主共和国东部地区的手工黄金生产正规化，并且为创建合法业务提供激励机制。

卢旺达政府应该：

- 通过发布法规，明确规定在卢旺达运营的矿产品贸易商有义务按照经合组织和联合国的标准做尽职调查，使尽职调查明确成为一项法律要求。积极推广完整的经合组织尽职调查指南。
- 监督在卢旺达运营的采矿企业和矿产品贸易公司按照经合组织和联合国的要求实施尽职调查的情况。
- 调查、起诉那些参与矿产品诈骗的人。
- 发布国内矿产品生产统计数据。

大湖地区的各国政府、以及做矿产贸易、加工,或者在生产过程中使用矿产品的其他各国政府应该：

- 将经合组织和联合国制定的尽职调查标准纳入国家法律中，并确保在各自领土上运营的公司彻底执行尽职调查。根据 1952 号和 2021 号决议，向联合国安理会报告尽职调查的实施情况。
- 加强区域性合作以打击诈骗、确保区域间针对矿产品贸易采取一致的方式方法。

美国证券交易委员会（SEC）应该：

- 立即颁布与冲突矿石规定相对应的最终规则。
- 明确声明多德-弗兰克法案中有关冲突矿石的规定所要求的尽职调查同联合国安理会及经合组织做出的相关规定是完全一致的。

国际捐助方政府应该：

- 更好地协调他们对 FARDC 改革的支持，鼓励刚果当局终止 FARDC 参与矿产贸易，解除军队中的平行指挥构架。使非人道主义援助同这些领域的进展挂钩。
- 鼓励刚果政府和卢旺达政府监控各自领土范围内按照经合组织和联合国要求进行尽职调查的实施情况，追究不按照要求进行尽职调查的公司的责任。
- 劝说乌干达政府和布隆迪政府停止将两国作为冲突黄金的集中漂白地。

联合国安理会应该：

- 根据安理会 2021 号决议，对于购买矿产使得武装分子受益的企业和个人实施有针对性的制裁。
- 确保联合国驻刚果民主共和国稳定特派团（MONUSCO）有足够的资源和政治意愿去履行其职责，支持刚果相关部门针对以非法经济活动和非法自然资源贸易所得援助武装组织的行为展开打击行动。正如安理会所界定的，此类支持包括对五个试点贸易区附近的矿区、贸易通道、市场进行抽查和定期巡查。
- 在将于六月份采用的新版 MONUSCO 维和命令中，明确重申维和部队须帮助确保刚果东部地区主要矿区安全的要求，扩大他们监控、检查矿产运输的范围，支持刚果政府的执法行动。
- 强制要求成员国向安理会汇报各自实施安理会 2021 号决议的情况。

参考文献

- ¹ For more information please see OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals in Conflict-Affected and High-Risk Areas, available at www.oecd.org; and Final Report of the UN Group of Experts on DRC, S/2010/596, 29 November 2010, available at www.un.org/sc.
- ² *Arrêté ministériel N.0057/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 portant mise en œuvre du mécanisme régional de certification de la Conférence Internationale sur la Région des Grands-Lacs « CIRGL » en République Démocratique du Congo*, Article 8.
- ³ Letter from DRC Minister of Mines Martin Kabwelulu to the interim Provincial Minister of Mines, N°CAB.MIN/MINES/01/0334/2012, 15 May 2012.
- ⁴ Final Report of the UN Group of Experts on the Democratic Republic of Congo, S/2011/738, 2 December 2011, page 5.
- ⁵ Global Witness interviews with traders, Goma and Bukavu, July and October 2011, and March 2012.
- ⁶ UN Security Council Resolution 2021 (S/RES/2021), adopted 29 November 2011.
- ⁷ UN Security Council Resolution 1991 (S/RES/1991), adopted 28 June 2011.
- ⁸ Global Witness interviews with MONUSCO military officers, North Kivu, 2011 and 2012.
- ⁹ Global Witness interviews with traders, Goma, March 2012.
- ¹⁰ Global Witness interviews with members of Save Act Mine DRC, Goma, March 2012.
- ¹¹ For more information please see Global Witness, 'Faced With a Gun, What Can You Do? War and Militarisation of mining in eastern Congo', July 2009 available at www.globalwitness.org; and reports by the UN Group of Experts on Democratic Republic of Congo, available at www.un.org/sc.
- ¹² Official mineral export statistics 2009-2011 obtained by Global Witness from the North and South Kivu *Division des Mines*.
- ¹³ Global Witness interview with Save Act Mine DRC Coordinator Jamal Useni, Goma, March 2012.
- ¹⁴ *Arrêté ministériel N.0188/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 23 mars 2012* and *Arrêté ministériel N.0189/CAB.MIN/MINES/01/2012 du 23 mars 2012*.
- ¹⁵ Global Witness interviews with artisanal miners in Masisi territory, March 2012.
- ¹⁶ For more information please see: http://www.itri.co.uk/index.php?option=com_zoo&view=item&Itemid=189.
- ¹⁷ Global Witness interviews with traders and mining sector officials, Goma, Bukavu and Kigali, March 2012.
- ¹⁸ *Protocole d'Accord entre le Ministère des Mines et ITRI, N.CAB.MIN/MINES/01/0169/2012*.
- ¹⁹ Global Witness interviews with artisanal miners in sites near Nzibira, March 2010.
- ²⁰ Global Witness interviews with local civil society representatives, Nzibira, March 2012.
- ²¹ Global Witness interviews with local civil society representatives and artisanal miners, Nzibira and surrounding sites, March 2012.
- ²² MONUSCO, DD/RRR Weekly Report 30 May – 6 April 2012.
- ²³ Global Witness interviews with mining sector officials, artisanal miners, mining cooperatives and local civil society representatives, Nyabibwe and Kalimbi, 2011 and 2012.
- ²⁴ For more information please see Global Witness, 'Faced With a Gun, What Can You Do? War and Militarisation of mining in eastern Congo', July 2009; and Global Witness, 'The Hill Belongs to Them, The Need for International Action on Congo's Conflict Minerals Trade', December 2010, both available at www.globalwitness.org.
- ²⁵ Final Report of the UN Group of Experts on the DRC, S/2011/738, 2 December 2011, paragraph 193.
- ²⁶ Global Witness meetings with civil society representatives and mining sector officials, Goma, 2012.
- ²⁷ Final Report of the UN Group of Experts on the Democratic Republic of Congo, S/2011/738, 2 December 2011.
- ²⁸ Global Witness interview with a gold trader in the Great Lakes region, 2012.
- ²⁹ CRS, CCFD, CERN, 'Etude des Besoins: Communautés minières de Luttwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC', page 9.
- ³⁰ *Ibid*, page 9.
- ³¹ Solidarités International, 'RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Banamutabira', page 3. See also, 'Rapport préliminaire de la mission d'enquête du Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les viols massifs et autres violations des droits de

l'homme commis par une coalition de groupes armés sur l'axe Kibua-Mpofi, en territoire de Walikale, province du Nord-Kivu, du 30 juillet au 2 août 2010'.

³² The CRS, CCFD, CERN report notes that Lutwinja, South Kivu, lies within an industrial mining area where a mining company has built infrastructure locally. Here, those surveyed noted that family income had risen in the past two years and 28 percent of participants surveyed attributed this rise to improved security. 66 percent of people surveyed said that their income had risen due to improved security resulting from the presence of private security and infrastructure built by the company. CRS, CCFD, CERN, '*Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC*', page 9.

³³ CRS, CCFD, CERN, '*Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC*', page 6.

³⁴ Solidarités International, '*RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Banamatumo*', pages 3 and 32.

³⁵ Solidarités International, '*RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Walikale Centre*', pages 3 and 11.

³⁶ Solidarités International, '*RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Mubi*', page 4.

³⁷ CRS, CCFD, CERN, '*Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC*', page 8.

³⁸ Solidarités International, '*RRMP Rapport d'Evaluation Multisectorielle, Walikale Centre*', page 35.

³⁹ CRS, CCFD, CERN, '*Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC*', page 7 - 8.

⁴⁰ The 'comptoir' model is typically used to trade minerals in North and South Kivu, whereby minerals are bought from artisanal miners by middlemen, or 'négociants' who then sell the minerals on to traders – the comptoirs – typically based in trading centres such as Bukavu or Goma.

⁴¹ OECD, 'Upstream Pilot Implementation of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas', page 7, available at www.oecd.org.

⁴² CRS, CCFD, CERN '*Etude des Besoins: Communautés minières de Lutwinja, Mukungwe, Ninja et Nzibira, Sud Kivu RDC*', page 8. See also ASSODIP, '*Etat des lieux du développement socio-économique dans les zones minières au Nord Kivu*', page 14.

⁴³ OECD, 'Upstream Pilot Implementation of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. Baseline Report on the Supplement on Tin, Tantalum, and Tungsten', November 2011, page 55, available at www.oecd.org.

⁴⁴ Official North Kivu trade statistics obtained by Global Witness, March 2011 to April 2012.

⁴⁵ International Peace Information Service, 'Mapping Conflict Motives in War Areas, 2009, available at www.ipisresearch.be.

⁴⁶ UNDP, '*Profil Economique de la Province de Nord Kivu*', page 21 and '*Sud Kivu, Profil Résumé: Pauvreté et Conditions de Vie des Ménages*', page 2, available at www.cd.undp.org.

⁴⁷ CFO.com, 'Schapiro explains SEC tardiness on Dodd Frank', Sarah Johnson, 17 April 2012.

⁴⁸ See submission by the National Association of Manufacturers to the SEC, available at www.sec.gov.

⁴⁹ See submission by the Chamber of Commerce to the SEC, available at www.sec.gov.

⁵⁰ Green Research, 'The Costs and Benefits of Dodd Frank Section 1502: A Company Level Perspective', January 2012, page 15, available at www.sec.gov/comments/s7-40-10/s74010-470.pdf.

⁵¹ Reuters, 'SEC to hold round-table on conflict minerals', 29 September 2011.

⁵² Green Research, 'The Costs and Benefits of Dodd Frank Section 1502', February 2012.

⁵³ Please see CFS Program Status Update at www.conflictreesmelter.org.

⁵⁴ GeSI, 'GeSI and EICC Announce Update to Conflict Free Smelter Program', 22 April 2011, available at www.gesi.org.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Please see Securities and Exchange Commission, Proposed Rules for Dodd Frank Conflict Minerals Provision, Release No. 34-63547, 15 December 2010, available at www.sec.gov.

⁵⁷ Green Research, 'The Costs and Benefits of Dodd Frank Section 1502: A Company Level Perspective', January 2012, available at www.sec.gov/comments/s7-40-10/s74010-470.pdf.

⁵⁸ BBC News, 'Bosco 'Terminator' Ntaganda wanted over DR Congo mutiny', 3 May 2012; and Human Rights Watch, 'DR Congo: Bosco Ntaganda recruits children by force', 16 May 2012.

-
- ⁵⁹ For more information about General Ntaganda and former CNDP involvement in the minerals trade, please see: Global Witness, 'Faced With a Gun, What Can You Do? War and the militarisation of mining in eastern Congo', July 2009; Global Witness, 'The Hill Belongs to Them: The need for international action on Congo's conflict minerals trade', December 2010, both available at www.globalwitness.org; and Human Rights Watch, 'Arrest Bosco Ntaganda for ICC Trial', 13 April 2012, available at www.hrw.org.
- ⁶⁰ UN Security Council Resolution 2021 (S/RES/2021), adopted 29 November 2011.
- ⁶¹ Article 27 of the Congolese mining code, *Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier*; and Article 63 of the Congolese military penal code *Loi n°023/2002 du 18 novembre 2002 portant Code judiciaire militaire*.
- ⁶² Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of Congo, S/2010/596, 29 November 2010, p.15.
- ⁶³ Global Witness meetings with civil society representatives and mining sector officials, Goma, 2012.
- ⁶⁴ Global Witness interviews with local civil society representatives, mining sector officials and senior FARDC officers, North and South Kivu, March 2012.
- ⁶⁵ Global Witness interviews with local civil society representatives and mining sector officials, North Kivu, March 2012.
- ⁶⁶ Global Witness interview with a senior FARDC officer, Goma, March 2012.
- ⁶⁷ Human Rights Watch, 'Arrest Bosco Ntaganda for ICC Trial', 13 April 2012, available at www.hrw.org.
- ⁶⁸ Ibid.
- ⁶⁹ Global Witness interviews with senior FARDC officers, local civil society organisations, representatives of MONUSCO and foreign diplomats, North and South Kivu, March 2012.
- ⁷⁰ Global Witness interview with a senior FARDC officer, Goma, March 2012.
- ⁷¹ Global Witness interviews with artisanal miners in Masisi, North Kivu, March 2012.
- ⁷² Global Witness interviews with MONUSCO representatives and mining sector officials, Goma, March 2012.
- ⁷³ Global Witness interviews with mining sector officials, Goma, March 2012.
- ⁷⁴ Global Witness interview with a provincial mining sector official, Bukavu, March 2012.
- ⁷⁵ Final Report of the Group of Experts on the DRC, S/2010/596, 29 November 2010, paragraphs 210 and 211; and Final Report of the Group of Experts on the DRC, S/2011/738, 2 December 2011, paragraphs 522 and 523.
- ⁷⁶ Global Witness interview with a provincial mining sector official, Bukavu, March 2012.
- ⁷⁷ Final Report of the Group of Experts on the DRC, S/2011/738, 2 December 2011, paragraph 487.
- ⁷⁸ Global Witness interview with a mineral trader, Goma, March 2012.
- ⁷⁹ Ibid.
- ⁸⁰ Global Witness interviews with local civil society representatives and a Congolese journalist, North and South Kivu, March 2012.
- ⁸¹ BBC News, 'Bosco 'Terminator' Ntaganda loses ground to DR Congo army', 7 May 2012.
- ⁸² Congo Siasa, 'As fighting in Kivus intensifies, deeper problems linger', Jason Stearns, 30 April 2012.
- ⁸³ Armée Nationale Congolaise/ Congrès National pour la Défense du Peuple, Communiqué de Presse n°011/ANC/CNDP/2012, 6 May 2012, available at www.congosiasa.blogspot.co.uk.
- ⁸⁴ Final Report of the Group of Experts on the DRC, S/2011/738, 2 December 2011, paragraph, pages 36 and 37.
- ⁸⁵ Global Witness interviews with civil society representatives in Mugogo, South Kivu, March 2012.
- ⁸⁶ ASSODIP and IPIS, 'Etat des lieux du développement socio-économique dans les zones minières au Nord-Kivu (territoires de Walikale et Masisi)', Janvier Murairi and Saidi Kubuya, March 2012, page 9.
- ⁸⁷ Final Report of the Group of Experts on the DRC, S/2011/738, 2 December 2011, page 3.
- ⁸⁸ Global Witness interviews with MONUSCO DDRRR representatives, North and South Kivu, March 2012.
- ⁸⁹ UN OCHA, 'Bulletin d'Information Humanitaire, Province du Sud-Kivus, No. 20/12' 16 May 2012.
- ⁹⁰ Radio Okapi, 'Nord-Kivu : des rebelles FDLR et Mai-Mai assassinent plus de 100 civils a Ufamandu', 22 May 2012.
- ⁹¹ Congo Siasa, 'Tit-for-tat massacres kill hundreds in eastern Congo', Jason Stearns, 20 May 2012.'
- ⁹² Letter from FARDC Chief of Staff Lieutenant General Etumba to all military commanders in the armed forces, 7 September 2011.

-
- ⁹³ Global Witness interview with 10th military region FARDC liaison officer for natural resources, Bukavu, October 2011 and March 2012; for more information please see <http://www.sec.gov/comments/s7-40-10/s74010-354.pdf>.
- ⁹⁴ BBC News, 'Rwanda gives DR Congo back tonnes of smuggled minerals', 3 November 2011.
- ⁹⁵ Global Witness interviews with provincial mining authorities, Bukavu, March 2012.
- ⁹⁶ Final report of the UN Group of Experts on DRC, S/2011/738, 2 December 2011, paragraph 504.
- ⁹⁷ Global Witness interviews with provincial mining authorities, Goma, March 2012.
- ⁹⁸ Global Witness interview with an anonymous source, March 2012.
- ⁹⁹ Letter to Minister Martin Kabwelulu from Minister Kubuya Ndoole, CAB/401/MINIPRO/MINES/N.E.PME/INFO.P/NK/2011, 15 November 2011.
- ¹⁰⁰ Ibid.
- ¹⁰¹ Global Witness communications with representatives of USAID, BGR and JMAC, April and May 2012.
- ¹⁰² Email correspondence between Global Witness and Mr Kubuya, 30 April and 4 May 2012.
- ¹⁰³ Ministerial Regulations N°002/2012/MINIRENA of 28/03/2012 on the Regional Certification Mechanism for Minerals, Official Gazette n°17 of 23 April 2012.
- ¹⁰⁴ See the Certification Manual of the ICGLR Mineral Tracking and Certification Scheme; and the Lusaka Declaration of the ICGLR Special Summit to Fight Illegal Exploitation of Natural Resources in the Great Lakes Region, 15 December 2010.
- ¹⁰⁵ Ministerial Regulations N°001/MINIFOM/2011 dated on 10 March 2011 Fighting Smuggling in Mineral Trading, Official Gazette n°12 of 21/03/2011.
- ¹⁰⁶ Global Witness interviews with mineral traders and border control representatives in Goma and Kigali, March 2012.
- ¹⁰⁷ Global Witness interview with a representative of the mineral trading sector, Kigali, March 2012.
- ¹⁰⁸ Global Witness interviews with several senior FARDC officers, Goma, March 2012.
- ¹⁰⁹ See, for example, Final Report of the UN Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo, S/2002/1146, 22 October 2002, page 14.
- ¹¹⁰ Global Witness interviews with several senior FARDC officers, Goma, March 2012.
- ¹¹¹ Global Witness interview with senior Rwanda Revenue Authority official, Kigali, March 2012.
- ¹¹² Global Witness interviews with international organisations and foreign diplomats, Kigali, March 2012.
- ¹¹³ Global Witness interview with mineral trader, Goma, March 2012.
- ¹¹⁴ Global Witness interviews with individuals working in the minerals sector, Kigali, March 2012.
- ¹¹⁵ Ibid.
- ¹¹⁶ Global Witness interviews with representatives of the Rwanda Revenue Authority representatives and the Ministry of Natural Resources, Kigali, March 2012.
- ¹¹⁷ Global Witness interview with mineral traders, Goma, March 2012.
- ¹¹⁸ Global Witness interview with a senior FARDC officer, Goma, March 2012.
- ¹¹⁹ Global Witness interview with mineral traders, Goma, March 2012.
- ¹²⁰ Letter from the Geology and Mines Department, Rwanda Natural Resources Authority, to Mr Jean Paul Higiroy, 15 March 2012.
- ¹²¹ New Times, 'Firms blacklisted for illegal mineral tagging', Ivan Mugisha, 8 March 2012.
- ¹²² Global Witness interviews with mineral traders and international observers, Kigali, March 2012.
- ¹²³ Global Witness interviews with mineral traders, mining sector officials and foreign diplomats, Kigali, March 2012.
- ¹²⁴ International Trade Centre, Trade Map - International Trade Statistics, Rwanda Exports 2011.