



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De duurzaamheid van de 'commodity boom' in Zuid-Amerika

Hogenboom, B.; de Theije, M.

**Publication date**

2017

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Hogenboom, B. (null), & de Theije, M. (null). (2017). De duurzaamheid van de 'commodity boom' in Zuid-Amerika., Clingendael Institute.

<https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/de-duurzaamheid-van-de-commodity-boom-zuid-amerika>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

ARTIKELEN GRONDSTOFFEN EN ECONOMIE

# DE DUURZAAMHEID VAN DE 'COMMODITY BOOM' IN ZUID-AMERIKA



+1

18 JAN 2017 - 15:01

**In Zuid-Amerika is de afgelopen tien jaar substantiële economische groei gepaard gegaan met indrukwekkende sociale vooruitgang. In de meeste landen volgden progressieve regeringen een ontwikkelingsmodel waarin de winning van delfstoffen een centrale rol speelde. Mijnbouw en olie- en gaswinning kregen met nieuwe regelgeving, hogere belastingen en deels ook nationalisatie te maken. Met de extra inkomsten van dit beleid en de commodity boom werden sociale bestedingen en armoedebestrijding uitgebreid en kregen grote groepen van de bevolking een beter bestaan.**

**Nu de boom ten einde is, is het de vraag wat die periode van bonanza structureel heeft opgeleverd voor de duurzame ontwikkeling van de regio. Vooral sinds 2015 is er sprake van een fikse daling van de prijs van delfstoffen en daarmee van de export, investeringen en economische groei. Hoe breed en blijvend zijn de veranderingen in de delfstoffensector en de sociale vooruitgang geweest?**

We brengen drie onderbelichte punten onder de aandacht, te weten de kwetsbaarheid van grootschalige delfstofwinning ten behoeve van ontwikkeling; de lokale effecten van kleinschalige mijnbouw; en, tot slot, het toegenomen lokale verzet tegen grootschalige projecten én kleinschalige mijnbouw. In de conclusies benoemen we aanknopingspunten voor Nederlandse partnerschappen.

### **Nationale ontwikkeling op basis van delfstoffen?**

Het progressieve beleid dat ervoor zorgde dat de commodity boom kon bijdragen aan sociale vooruitgang, was gericht op het afromen van de opbrengsten in de grootschalige winning, zoals de mega-mijnbouw.

Zuid-Amerika kent grote reserves van belangrijke mineralen, zoals olie en goud (circa 20% van de reserves wereldwijd), koper en zilver (45%), maar bijvoorbeeld ook van het minder bekende lithium, dat gebruikt wordt in de batterijen van elektrische auto's. Zo is niet minder dan zo'n 60% van de mondiale reserves van lithium in Zuid-Amerika te vinden.

Door de hoge grondstoffenprijzen en de verhoogde belastingen en royalties op delfstoffen stegen de overheidsinkomsten; bovendien kregen in de olie- en gaswinning staatsbedrijven meer invloed. Naast investeringen in onderwijs en gezondheidszorg werd extra geld vrijgemaakt voor brede sociale-bijstandsprogramma's (zg. conditional cash transfer-programma's), zoals Bolsa Família in Brazilië en Juancito Pinto in Bolivia. Tussen 2002 en 2014 steeg het aandeel van sociale bestedingen in de totale overheidsuitgaven gemiddeld van 61% naar 66%. Dit beleid droeg bij aan een substantiële armoededaling en zorgde voor minder ongelijkheid. Tussen 2002 en 2008 daalde de armoede in de regio van 44% naar 34%, en die daling zette in de periode 2012-2014 door tot 28%.<sup>[1]</sup>





Zuid-Amerika kent grote reserves van belangrijke mineralen, waaronder olie, goud, zilver, koper en lithium.

Economische diversificatie kwam echter niet goed van de grond. Alhoewel de industrie en de dienstensector ook belangrijk zijn, expandeerde vooral de grondstoffensector. Economie, overheid en samenleving werden dus afhankelijker van deze sector en van de ontwikkeling van grondstoffenprijzen. Het feit dat landen met veel delfstoffen bijna een derde van hun belastinginkomsten hieruit onttrekken, toont de kwetsbaarheid van dit ontwikkelingsmodel. Deze afhankelijkheid leidt ertoe dat de verminderde inkomsten als gevolg van de dalende prijzen al gauw dwingt tot sanering van de sociale programma's.

### **Grootschalige projecten prioriteit**

De binnenlandse politieke steun en buitenlandse investeringen tijdens de boom waren gericht op grootschalige projecten, die steeds moderner en omvangrijker worden. De mijnen worden groter en leunen meer op (vaak buitenlandse) technologie, kennis en kapitaal. In de olie- en gassector is een start gemaakt met schaliegas, zoals in Argentinië, en in Brazilië met

oliewinning in de diepzee. De sociale vooruitgang is dus vooral gebaseerd op belastingrevenue die het overheden mogelijk maakten in sociale voorzieningen te investeren.

De grootschalige projecten werken op andere vlakken echter ook tegen de bevolking, die te maken krijgt met vervuiling en verlies van territorium waardoor ze bestaansmiddelen kwijtraakt (daarover hieronder meer). Industriële mijnbouw brengt groei, maar lang niet voor iedereen. Voor de lokale bevolking, zo blijkt, levert dit soort mijnbouw relatief weinig directe en indirecte werkgelegenheid op.[2]

Sinds 2015 wordt de regio bovendien geconfronteerd met een crisis als gevolg van de daling van exportopbrengsten, investeringen en overheidsinkomsten. Er is minder geld voor armoedebestrijding, en er is sprake van groeiende inflatie en sociale achteruitgang. In landen als Venezuela en Suriname doen zich bovendien ernstige tekorten aan voedsel en medicijnen voor. Daarbij leggen een reeks recente corruptieschandalen de institutionele zwaktes rondom de delfstoffenwinning bloot, vooral in Brazilië en Venezuela. Deze ontwikkelingen dragen bij aan de groeiende maatschappelijke onvrede en politieke onrust.

### **Lokale ontwikkeling**

De beleidsaandacht van overheden richtte zich exclusief op het ontwikkelen van grootschalige mijnbouwprojecten. Is dat verstandig geweest en paste dat wel bij een beleid van armoedebestrijding? Kleinschalige mijnbouw is veel effectiever in de strijd tegen armoede, omdat het meer mensen werk en inkomen verschaft. Waar de grootschalige, industriële mijnbouw veel (buitenlands) kapitaal, groot materieel, moderne technologie en geschoold personeel vereist, is in kleinschalige mijnbouw sprake van eenvoudige technologie, beperkte investeringen en ongeschoolde arbeid. Met andere woorden, de gewone man of vrouw kan in de kleinschalige mijnbouw vaak wel een inkomen vinden.

*Kleinschalige mijnbouw is veel effectiever in de strijd tegen armoede, want het verschaft werk en*

## *inkomen aan veel grotere aantallen burgers*

In veel situaties vormt kleinschalige mijnbouw ook een aanvullende bron van inkomsten, naast andere activiteiten om in het levensonderhoud te voorzien, zoals landbouw of handel. Bovendien genereert kleinschalige mijnbouw veel (indirecte) werkgelegenheid, bijvoorbeeld in de toelevering van brandstof en voedingsmiddelen en diensten zoals transport. Voor Suriname is enige jaren geleden berekend dat de kleinschalige goudwinning na de overheid, de grootste 'werkgever' is.[3] Dit maakt het tot een belangrijke sector in de lokale economie. Kleinschalige mijnbouw is veel effectiever in de strijd tegen armoede, omdat het werk en inkomen verschaft aan veel grotere aantallen burgers.

### **Goudwinning**

In heel Zuid-Amerika is de kleinschalige goudwinning sterk gegroeid, vooral na de dramatische stijging van de goudprijs vanaf 2008. De sector kenmerkt zich in de meeste landen door een grote mate van informaliteit, waarbij zelfregulering in de nederzettingen en goudvelden ver weg in het oerwoud overheerst. Overheden schieten meestal tekort in het organiseren van de productie en handel, omdat de activiteiten zich buiten hun gezichtsveld voltrekken. De bijdrage aan de nationale inkomsten in de vorm van belastingafdracht is dan ook niet groot.





De goudwinning kenmerkt zich in Zuid-Amerika door een grote mate van informaliteit.

Daarnaast stemt de druk op het milieu tot zorg, onder andere door het gebruik van kwik en cyanide. Het zal nog tijd vergen voor de Minamata conventie tot de uitbanning van het kwikgebruik leidt. De kleinschalige sector profiteerde eveneens van de hoge prijzen, maar werd vaak ontmoedigd of illegaal verklaard. Het belang van de sector werd door overheden niet ingezien, en de opbrengsten die gegenereerd werden leidden niet tot overheidsinvestering.

### **Verzet**

Voor de grootschalige projecten hebben vaak eveneens grote territoriale en ecologische implicaties en een en ander leidt tot conflicten, vooral met de lokale bevolking. Mijnbouw en olie- en gaswinning gaan ten koste van landbouwareaal, water (kwantiteit en kwaliteit) en tropische bossen en andere natuur. Daarmee raken ze direct aan belangen van de plaatselijke bewoners en gebruikers.

Bij de toekenning van concessies heeft de centrale overheid zelden goed zicht op deze lokale realiteit. De concessies voor de winning van ondergrondse hulpbronnen overlappen vaak met gebied dat gebruikt wordt voor landbouw, bosbouw en visserij, of met beschermd natuurgebieden of erkend territorium van inheemse groepen. Milieuvervuiling en grootschalig watergebruik zijn de gevolgen, die bovendien een veel groter gebied raken. Dat geldt ook voor de aanleg van infrastructuur ten behoeve van deze sector, waaronder wegen, spoorwegen, havens en stuwdammen voor elektriciteitswinning. En dit alles raakt een groeiend deel van de dunbevolkte en onaangetaste gebieden van Zuid-Amerika.

### **Centrale overheid schiet tekort**

De centrale overheid is er ook nauwelijks van op de hoogte dat daar waar industriële mijnbouw ontwikkeld wordt, voorheen meestal al kleinschalige

mijnbouw bestond. Dat is vaak het geval bij goudwinning. De goudzoekers worden dan geweerd van de concessie van de grootschalige mijn, maar weten ook de barrières te doorbreken en door te gaan met hun traditionele goudwinning in de nabijheid van de mijn. Dit leidt niet zelden tot gevaarlijke werkomstandigheden en langdurige kat-en-muis-spelletjes tussen de oorspronkelijke bewoners en mijnbouwers, en de bedrijven. Overheden laten het oplossen van het conflict vaak over aan het mijnbouwbedrijf en de lokale overheid en bewoners. Een bekend geval is dat van de Canadese Iamgold-mijn op het grondgebied van de Ndjuka marrons in Suriname.

*Kleinschalige mijnbouw wordt veelal geconfronteerd met kritiek en criminalisering in pers en overheidsbeleid, in plaats van erkenning van de positieve economische bijdrage die het levert*

Ondanks toegenomen Corporate Social Responsibility en nationale en internationale regelgeving over effectrapportage en consultatie, heeft de lokale bevolking in de praktijk weinig invloed op grootschalige projecten.[4] Rapportages en consultaties worden veelal top-down uitgevoerd, door externe experts in opdracht van de centrale overheid of van de investeerder. Hierbij is veelal onvoldoende ruimte en aandacht voor lokale kennis, cultuur, behoeftes en verwachtingen.

Lokaal verzet en lokale conflicten in Zuid-Amerika zijn sinds de eeuwwisseling flink toegenomen, vooral rondom mijnbouw.[5] Omdat er zulke grote belangen op het spel staan, is de reactie op dergelijk verzet niet mals. De schendingen van mensenrechten zijn zeer zorgwekkend. Heel Latijns-Amerika is berucht als gevaarlijkste regio voor milieubeschermers; talloze lokale leiders die zich verzetten tegen plannen voor een groot project zijn onrechtmatig vastgehouden, bedreigd en vermoord.[6]

### **Positieve stappen**

Aan de andere kant zijn er interessante positieve stappen gezet om gedeelde



zeggenschap over mega-projecten en lokale ontwikkeling te verwezenlijken. De strategie van georganiseerde lokale groepen omvat niet alleen protest, maar ook deelname aan onderhandelingen, het gebruik van juridische procedures en samenwerking met andere groepen, ook internationaal.

Een geheel nieuwe aanpak is het zelf organiseren van consultaties, dus bottom-up. Veelal werken maatschappelijke groepen daarin samen met de lokale overheid.<sup>[7]</sup> Zowel voor het oplossen en voorkomen van conflicten als voor het tot stand brengen van participatie en lokale ontwikkeling ligt er een sleutelrol voor lokaal bestuur. In de praktijk is deze bestuurslaag meestal echter niet goed toegerust voor die taken, zeker niet in de afgelegen gebieden waar de uitbreiding van delfstoffenwinning vaak plaatsvindt.

### **Conclusie**

De recente crisis en de negatieve kanten van de beleidsnadruk op grootschalige mijnbouw en olie- en gaswinning in Zuid-Amerika maken een herbezinning op het gevoerde beleid nodig. Structurele problemen van grootschalige winning zijn ingrijpend, zowel sociaal en economisch als politiek en ecologisch. Tegelijkertijd kan kleinschalige mijnbouw veelal rekenen op kritiek en criminalisering in pers en overheidsbeleid, in plaats van erkenning van de positieve economische bijdrage die het levert. De erkenning en verbetering van de bestaande kleinschalige-mijnbouwsector biedt ook een route naar een eerlijker verdeling van de opbrengst van de natuurlijke hulpbronnen.

Het is van groot belang dat de problemen in de sector effectief worden aangepakt. Daarvoor is institutionele versterking noodzakelijk, op alle niveaus. Vooral de lokale overheid is onvoldoende toegerust voor de publieke verantwoordelijkheden die komen kijken bij grootschalige en kleinschalige delfstoffenwinning.

### **Rol voor Nederland**

In principe ligt er ook voor Nederland een taak weggelegd bij de hervorming van delfstoffenwinning in Zuid-Amerika. In de huidige Nederlandse partnerschapsrelaties met de regio is de nadruk vooral op handel en investeringen komen te liggen, maar Nederlandse bedrijven en onderzoeksinstituten kunnen een bijdrage leveren aan duurzaam en

inclusief land- en waterbeheer en logistieke ontwikkeling.

Verder ligt samenwerking voor de hand op het uitdagende terrein van institutionele versterking, zowel voor problemen met corruptie en gebrekkig toezicht als met de onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden ten aanzien van lokale groepen en belangen. Behalve onderzoekers en ondernemers hebben Nederlandse overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties veel bruikbare kennis en ervaring in huis. Gezien de gezamenlijke belangen van internationale ontwikkeling, vrede en verantwoorde productieketens is het belangrijk de inzet van die kennis en ervaring te faciliteren en tegelijkertijd open te staan voor de realiteit en initiatieven in Zuid-Amerika zelf.

Dit artikel is geschreven n.a.v. een presentatie door beide auteurs voor een seminar op het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van het programma Kennisopbouw Directie Westelijk Halfrond van het landelijk instituut voor Latijns Amerikaanse studies CEDLA (UvA).

---

[1] ECLAC, Social Panorama of Latin America, 2015, pp.10, 22, 25

([http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39964/1/S1600226\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39964/1/S1600226_en.pdf)).

[2] J. Gamu, P. Le Billon & S. Spiegel, 'Extractive industries and poverty: A review of recent findings and linkage mechanisms', *The Extractive Industries and Society*, 2(1), 2015, pp. 162-176 (<http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2014.11.001>).

[3] B. Fritz-Krockow, M. Torres-Gavela, G.Z. El-Masry, R.A. Portillo, M. Nozaki, T. Roy, & P. Dyczewski, *Suriname: Toward Stability and Growth (09/02)*, IMF, 2009, Retrieved from Washington: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=19792.0>

[4] ENGOV, [Environmental governance of extractive activities in Latin America and the Caribbean: the need to include local communities](#), ENGOV

Policy Brief, 2013.

[5] Deze conflicten worden o.a. in kaart gebracht door OCMAL ([http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db/](http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db/)) en EJOLT (<http://ejatlas.org/>).

[6] CIEL, *A Deadly Shade of Green – Threats to Environmental Human Rights Defenders in Latin America*, Washington: Center for International Environmental Law, 2016.

[7] M. Walter & L. Urkidi, 'Community Consultations: Local Responses to Large-Scale Mining in Latin America', in: F. de Castro, B. Hogenboom & M. Baud (eds.), *Environmental Governance in Latin America*, Palgrave, 2016.

## AUTEURS



Barbara  
Hogenboom



Marjo de Theije  
Antropoloog en  
werkzaam bij de  
Afdeling Sociale en  
Culturele  
Antropologie, Vrije  
Universiteit,  
Amsterdam.

©2017 CLINGENDAEL