SUPLEMENTO EM LÍNGUA PORTUGUESA

Este é um suplemento em língua portuguesa à Revisão anual sobre diamantes e segurança humana 2009 da Parceira África Canadá. Contém a introdução original e a secção que trata de Angola. A versão integral encontra-se disponível em inglês e francês.

2009



O Processo de Kimberley: demasiado importante para fracassar, demasiado importante para ser uma farsa

Ao que tudo indica e de acordo com as provas reunidas para à Revisão anual sobre diamantes e segurança humana deste ano, o Processo de Kimberley (PK), concebido para pôr termo e prevenir o regresso de "diamantes de conflito", está a fracassar. O custo de um fracasso seria desastroso para uma indústria que beneficia tantos países e para os milhões de pessoas de países pobres que dependem, directa e indirectamente, dela. Iria reemergir uma economia de diamantes criminalizados, seguida rapidamente pelo aparecimento dos diamantes de conflito. Os problemas podem e devem ser resolvidos.

A responsabilidade é a principal questão. Não existe nenhuma autoridade central no PK. A "presidência" é rotativa pelo período de um ano e não tem praticamente qualquer responsabilidade para além de uma função de convocação. Os problemas são transferidos de um "grupo de trabalho" para outro; os debates sobre questões vitais prolongam-se durante anos. "Consenso" no PK significa que todos têm de estar de acordo; um só dissidente pode impedir um movimento de avanço. Ninguém assume responsabilidade por acções ou omissões, fracassos ou êxitos; o Processo de Kimberley não tem um órgão central para além da sua "reunião plenária" anual, pelo que ninguém é responsabilizado por nada.

O KPCS possui um mecanismo de análise pelos pares que analisa a conformidade de cada membro aproximadamente de três em três anos. Algumas análises são minuciosas e as recomendações são tidas em consideração. Em muitos casos, porém, as recomendações são ignoradas e existe pouco ou nenhum seguimento – foi o que se constatou no passado com a RDC e Angola. E, como é constatado nesta Revisão anual, algumas análises são completamente falsas. Em 2008, uma equipa alargada de nove membros visitou a Guiné, um país rodeado por corrupção, controle ineficaz de diamantes e contrabando quase certo. A equipa demorou menos de duas horas fora da capital e o seu relatório ficou por terminar durante quase 11 meses. Uma equipa visitou a Venezuela em 2008 mas a sua constituição, agenda e itinerário foram inteiramente ditados pelo governo venezuelano. As ONG foram travadas e não houve

Continuação na página 2 ->

Editor chefe: Ian Smillie Directores de produção: Josée Létourneau visitas às áreas de mineração ou às cidades limítrofes. O Zimbabué, repleto de contrabando e de violações graves dos direitos humanos relacionadas com diamantes, consumiu meses de debate interno ineficaz do PK. No final, o PK concordou numa missão de análise, mas apenas após ter sido publicamente forçado a tomar uma atitude por parte das ONG e das notícias publicadas nos meios de comunicação. O resultado é um "consenso" de menor denominador comum e omissão continuada.

Outros casos de não cumprimento flagrante foram ignorados até se tornarem escândalos mediáticos: Fraude e corrupção no Brasil; diamantes de conflito da Costa do Marfim contrabandeados através de países vizinhos; 100% dos diamantes da Venezuela contrabandeados para fora do país. Em dois dos maiores produtores de diamantes de África – Angola e RDC – os controles internos são tão ineficazes que ninguém pode ter a certeza da verdadeira proveniência dos diamantes exportados. Para além disso, as estatísticas de produção e comercialização do Líbano, Guiné e da República do Congo (Brazzaville) levantam questões sérias. Na maior parte dos casos, os problemas são detectados pelas ONG ou painéis de especialistas das NU, uma vez que o PK não possui capacidade central para efectuar estudos e investigações. O adiamento é a posição predefinida.

Em 2008 foram tomadas medidas complexas para permitir que a Venezuela se mantivesse como participante no PK – apesar do seu incumprimento flagrante – sob a condição de que iria suspender as exportações e importações até conseguir recuperar o controlo sobre a sua indústria de diamantes. Isto na realidade apoiou uma situação na qual todos os diamantes eram contrabandeados para fora do país. A

Revisão anual integral descreve uma segunda investigação da Parceria África-Canadá em Maio de 2009, que demonstrou que os diamantes venezuelanos continuam a ser minerados e contrabandeados abertamente. O PK continua, contudo, a aceitar a posição oficial venezuelana. Como consequência, o PK sancionou implicitamente durante mais de quatro anos o contrabando de diamantes venezuelanos.

O Processo de Kimberley e o Esquema de Certificação do Processo de Kimberley (KPCS) foram criados para vigiar a indústria de diamantes. Em vez disso, o PK tornou-se um centro de debate e a sociedade civil assumiu o papel de vigilante da indústria e do próprio Processo de Kimberley. Os líderes da indústria são extremamente favoráveis às posições assumidas pela sociedade civil e vários governos encontram-se tão frustrados quanto as ONG em relação à falta de seriedade e urgência no PK. Mas a indústria não governa e alguns governos insistem veementemente em sérias reformas.

As consequências do fracasso

Antes de 2003, cerca de 25% do comércio mundial de diamantes era de algum modo ilícito. Os diamantes, completamente não regulamentados, eram utilizados para o branqueamento de capitais e evasão fiscal, para tráfico de drogas, tráfico de armas, violação de sanções e financiamento do terrorismo. Muitos países produtores de diamantes não recebiam quaisquer receitas provenientes dos diamantes e, para outros, os diamantes eram apenas uma fonte de conflito e querra.

O Processo de Kimberley foi criado para alterar esta situação e fez a diferença. Actualmente, os dia-

mantes de conflito representam uma ínfima parte do comércio mundial. Até agora, as economias paralelas de diamantes tornaram-se conhecidas. A Serra Leoa, que exportava menos de 2 milhões de dólares de diamantes legalmente em 2000, exporta actualmente entre 120 a 150 milhões de dólares anualmente, recebendo as respectivas receitas fiscais. Ocorreram mudanças positivas idênticas noutros países.

Tudo isto irá enfraquecer rapidamente caso o KPCS fracasse. Um regresso à economia de pilhagem de diamantes dos anos 90 do século passado irá reabrir a porta a um comércio de diamantes criminalizados e a diamantes de conflito nos mesmos países fragilizados onde já destruíram inúmeras vidas.

O KPCS é muito importante para fracassar e é demasiado importante para diversos países, empresas e pessoas para ser uma farsa. Não precisa de ser reestruturado; as suas disposições têm de ser executadas. Mas necessita de um órgão central de especialistas independente, proactivo, eficaz e eficiente que possa analisar problemas e agir rapidamente para corrigi-los, aplicando sanções significativas onde for necessário. Os participantes têm de ser responsabilizados e o PK tem de avançar com rapidez para lidar com casos de incumprimento evidente.

A Revisão anual conquistou um extenso número de leitores nos últimos anos entre governos, indústria, sociedade civil, comunidade académica e os meios de comunicação. Muitos dos nossos leitores possuem influência e até mesmo poder para insistir em mudanças que são claramente necessárias ao Processo de Kimberley. Temos esperança de que irá juntar a sua voz à nossa.

Tabela 1 • Exportações de diamantes em 2008

(países abrangidos neste relatório)

País	Volume (quilates)	Valor	Dólar
		(dólares americanos)	americano/ql.
República Democrática do Congo	21.284.136	551.879.602	25,93
Angola	7.389.133	995.408.419	134,71
Guiné	3.097.360	66.705.270	21,54
Líbano	2.456.651	48.475.333	19,73
Gana	629.043	19.959.304	31,73
Serra Leoa	371.260	98.772.170	266,05
Zimbabué	327.833	26.693.385	81,42
Guiana	193.026	31.190.622	161,59
Libéria	46.888	9.871.033	210,52
República do Congo	36.737	1.019.705	27,76
Costa do Marfim	0	0	0
Venezuela	0	0	0

Fonte: Base de dados estatística do Processo de Kimberley.

Nota: A Costa do Marfim permaneceu sob um embargo de exportação de diamantes das NU durante o ano de 2008. A Venezuela comunicou que não foram exportados quaisquer diamantes durante o ano.

Tabela 2 • Os principais países produtores em 2008 (por volume)

País	Quilates	% do total mundial
Federação Russa	36.925.150	22,7%
RD do Congo	33.401.927	20,5%
Botswana	32.276.000	19,8%
Austrália	14.932.137	9,2%
Canadá	14.802.699	9,1%
Outros	30.569.803	18,7%
Total	162.907.716	100%

Fonte: Base de dados estatística do Processo de Kimberley.

Tabela 3 • Os principais países produtores em 2008 (por valor)

País	Valor em dólares americanos	% do total mundial
Botswana	3.273.001.000	25,7%
Rússia	2.508.957.130	19,7%
Canadá	2.254.710.603	17,7%
África do Sul	1.236.240.109	9,7%
Angola	1.209.789.970	9,5%
Outros	2.249.579.996	17,7%
Total	12.732.278.808	100%

Fonte: Base de dados estatística do Processo de Kimberley.

Tabela 4 • Os principais países importadores em 2008 (por valor)

País	Valor em dólares	% do total
	americanos	mundial
Comunidade		
Europeia	14.507.530.886	37,5%
Índia	9.591.555.855	24,8%
Israel	5.357.613.277	13,9%
RD da China	2.331.180.223	6,0%
Emirados Árabes		
Unidos	2.155.662.557	5,6%
Suíça	1.560.438.270	4,0%
Outros	3.171.797.424	8,2%
Total	38.675.778.492	100%
E . D . I . I		1 12 1 1

Fonte: Base de dados estatística do Processo de Kimberley.

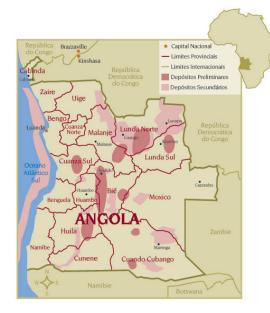
Nota: As importações parecem exceder os valores de produção global por um factor significativo, uma vez que os diamantes em bruto importados para a CE, por exemplo, são reexportados para outros países. Por conseguinte, existe uma contagem dupla considerável. Estes valores são principalmente indicativos do nível de interesse comercial que um país tem em diamantes em bruto.

ANGOLA

Introdução

Angola possui uma nova lei de diamantes artesanais. De criação demorada e concepção tímida, apressadamente publicados numa edição repleta de erros ortográficos, os novos regulamentos serão dispendiosos e difíceis de implementar. Além disso, são quase idênticos aos regulamentos que figuraram nos códigos sem serem cumpridos durante mais de 15 anos.

Ainda assim, para uma fracção de mineiros artesanais de Angola, o novo código representa uma pequeno passo legal em frente. As questões que se põem agora são como, quando e se as autoridades irão implementar este novo código.



À parte disso, o código pouco faz para melhorar o cumprimento do Processo de Kimberley em Angola. Não realça quaisquer procedimentos concretos para o rastreio da produção artesanal, nem quaisquer mecanismos para classificação, análise ou publicação de informações relativas ao comércio e produção artesanal. Contudo, os funcionários angolanos afirmam que o governo leva a sério as suas responsabilidades em relação ao PK e planeia se mais rigorosa nestas situações durante a implementação. Isso deverá de ser supervisionado.

Para a vasta maioria dos produtores artesanais não oficiais em Angola, o novo código não tem qualquer consequência. O garimpo comercial de grande escala – do tipo que produz cerca de 30% do valor dos diamantes de Angola por ano – era ilegal de acordo com os regulamentos antigos e continua a sê-lo ao abrigo do novo código.

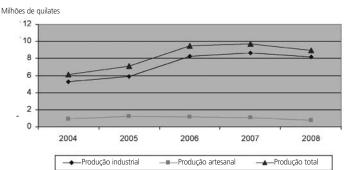
Contudo, com a aprovação do novo código, as autoridades angolanas parecem estar a manifestar uma nova determinação para finalmente pôr termo ao garimpo de grande escala e expulsar as dezenas ou centenas de milhar de garimpeiros de escala comercial existentes. Ninguém nega o direito de Angola em gerir os seus próprios campos de diamantes ou deportar imigrantes ilegais. Mas a violência que tem acompanhado as últimas expulsões é inaceitável. Também isso deverá ser supervisionado.

A crise económica global e os seus efeitos

As minas de diamantes encerraram ou reduziram a produção, a exploração foi interrompida e, pela primeira vez em quase uma década, Angola já não tem licitantes estrangeiros em fila a implorar por uma concessão de diamantes. Estes são apenas alguns dos efeitos da crise económica mundial no sector de diamantes de Angola.

Desde que a crise surgiu em 2008, a produção artesanal também caiu quase um terço, de 1,1 milhões de quilates em 2007, para apenas 736.000 quilates em 2008. Com a queda dos preços, a maior parte dos prospectores artesanais de Angola parecem ter simplesmente pousado as ferramentas e regressado a casa.

Figura 1 • Produção de diamantes angolana: 2004-2008



No sector oficial, a queda tem sido menos dramática, com a produção de diamantes a descer 5% para 8,18 milhões de quilates em 2008. Embora os meios de comunicação internacionais tenham noticiado encerramentos, a Endiama anuncia que a produção na grande mina de quimberlito de

Fonte: Endiama

Catoca permanece em grande parte inalterada. Os custos fixos na mina são de tal forma que as poupanças resultantes de um abrandamento ou até mesmo de um encerramento completo seriam marginais. A Catoca poderá também beneficiar do facto de possuir o gigante Alrosa como seu accionista maioritário estrangeiro e talvez como comprador regular estrangeiro.

Outras empresas industriais não tiveram tanta sorte. No início, algumas empresas tentaram abrandar a produção e dispensaram pessoal. O governo angolano respondeu com uma directiva a proibir os despedimentos. Incapazes de contornar este problema, dois pequenos projectos aluviais dirigidos pela TransHex da África do Sul – Fucauma e Laurica – encerraram por completo. Dos dez projectos de produção restantes, alguns abrandaram drasticamente a produção e despediram pessoal.

A Sodiam, uma empresa estatal de comercialização de diamantes, comprometeuse a comprar os diamantes de quaisquer empresas que permaneçam em produção e não consigam encontrar compradores por si próprias. Que preço a Sodiam oferece e quantos quilates já acumulou é informação que as autoridades angolanas não estão dispostas a partilhar.

No que respeita a exploração, todos excepto um dos 26 empreendimentos conjuntos na fase de prospecção encerraram operações (a única excepção foi o ENDEB, o empreendimento conjunto liderado pela De Beers em Lunda Norte). Muitos investidores estrangeiros que fornecem capital e especialização para estes projectos fizeram as malas e partiram e pelo menos duas empresas cessaram oficialmente os seus acordos de empreendimento conjunto.

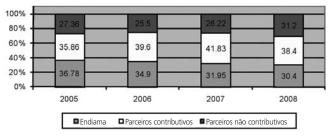
Notícias publicadas nos meios de comunicação citando as forças militares angolanas sugerem que pelo menos onze destes projectos de exploração paralisados viram as suas concessões ser ultrapassadas por garimpeiros, na sua maior parte provenientes da RDC. Contudo, o exército angolano é reconhecidamente uma fonte pouco fiável no que toca aos garimpeiros e às Lundas. A Endiama afirma que todos os projectos estão a ser protegidos.

Durante a primeira metade de 2009, apenas foi assinado um novo acordo de empreendimento conjunto – um contraste em relação aos anos anteriores em que eram celebrados por norma meia dúzia por um período de seis meses.

Uma vítima final da crise económica foi a Feira Mundial de Diamantes (World Diamond Fair) que Angola planeava realizar em Novembro de 2009. Angola esperava utilizar uma vasta reunião de celebridades mundiais dos diamantes para apresentar a nova Associação Africana de Produtores de Diamantes (African Diamond Producers' Association), talvez lançar uma linha de joalharia minerada e polida em Angola e tentar liderar o sector de diamantes em África. Mas quando a crise surgiu, os patrocinadores recuaram, seguidos pelos potenciais participantes, não deixando ao Conselho de Ministros de Angola outra alternativa que não cancelar todo o evento. Não existem actualmente planos para relançar a feira.

A Endiama Perde Terreno

Figura 2 • Propriedade média de novos empreendimentos conjuntos, 2005-2008



Fonte: PAC (porcentagens tiradas a partir dos dados sobre os contratos das propriedades de coempresas, tais quais publicadas no Angola Dário da República)

Novos contratos de empreendimentos conjuntos em 2008 continuam uma tendência: A empresa de diamantes estatal Endiama recebe uma participação reduzida das receitas, enquanto as empresas controladas politicamente recebem uma participação superior. Contratualmente estas empresas não têm na realidade de fazer nada, mas recebem uma participação avultada dos lucros. A maior parte é controlada por aliados políticos do presidente angolano.

A Figura 2 anterior mostra o desenvolvimento desta prática aparentemente legal mas profundamente corrupta. Nos quatro anos que decorreram de 2005 a 2008, a participação média da Endiama foi reduzida de quase 37% para apenas um pouco acima dos 30% enquanto, em média, a percentagem de empresas "parceiras contribuintes" que nada fazem cresceu de 27,36% para 31,2%. A percentagem média reclamada pelos investidores estrangeiros, que fornecem a especialização e investimento, manteve-se em grande parte estável entre os 35% e os 40%.

Estes favores custam ao governo angolano (e teoricamente, ao povo angolano) um elevado montante de receitas de diamantes.

O Novo Código Artesanal

"Garimpo de diamantes apenas para angolanos", exclamavam os cabeçalhos na edição de 28 de Junho de 2009 do Jornal de Angola. O jornal detido pelo governo não tinha conseguido captar o sentido da notícia. Um título mais exacto teria sido, "Mineração artesanal legalizada, mais ou menos".

O novo código artesanal é fruto de quase dois anos de trabalho por parte do CIPRED, um comité de alto nível constituído por elementos de todos os ministérios principais de Angola. Apesar de deliberações demoradas e visitas de inspecção à Libéria e ao Brasil, o comité da CIPRED elaborou uma cópia quase palavra a palavra da volumosa e ineficaz Lei de diamantes de 1994 existente.

Fora dos "novos" regulamentos artesanais ficou muita da consideração relativa aos compromissos do Processo de Kimberley ou qualquer método detalhado para o registo e rastreio da produção artesanal. Isto, apesar do facto da missão de revisão do Processo de Kimberley em 2005 ter assinalado a debilidade dos controlos artesanais internos de Angola e exigido que fossem resolvidos.

Visão

A visão de mineração artesanal conforme descrito no código restringe-se à população local a trabalhar a tempo parcial, sem qualquer equipamento em terrenos locais. Os novos regulamentos conferem efectivamente aos produtores artesanais o direito de escavar, transportar e vender quaisquer diamantes que encontrem. Este é um avanço legal bem-vindo para os produtores artesanais – ou pelo menos será, se entrar realmente em vigor.

A grande dúvida que paira sobre esta e todas as outras disposições do código é o facto de os mesmos regulamentos também constarem da antiga Lei de diamantes, juntamente com uma série de obstáculos financeiros e administrativos que na prática tornam impossível que alguém se consiga alguma vez legalizar. Estes mesmos obstáculos estão presentes no novo código artesanal.

Apenas legal em terrenos de qualidade inferior

O primeiro dos muitos obstáculos é um requisito de que a mineração artesanal seja realizada apenas em terrenos que tenham sido inspeccionados e considerados economicamente inviáveis para exploração à escala industrial. A Endiama é a agência responsável pela avaliação e demarcação das áreas artesanais. A Endiama tinha esta responsabilidade na anterior Lei de diamantes e, em 15 anos, nem por uma vez conseguiu demarcar uma única área artesanal.

No entanto, de acordo com o Ministério de Geologia e Minas, existe actualmente um forte apoio ministerial em relação ao código artesanal e, por conseguinte, pressão significativa sobre a Endiama para demarcar pelo menos algumas áreas. Como parte deste processo, a Endiama planeia começar a executar as disposições da Lei de diamantes que exigem que os detentores de concessões entreguem metade das suas concessões de 3000 km2 quando avançam da prospecção para a produção efectiva. Até à data, esta disposição nunca foi executada. As áreas artesanais irão inicialmente estar localizadas nestas áreas cedidas. Prevê-se que algumas zonas piloto estejam estabelecidas em Outubro de 2009.

A longo prazo, o governo angolano comissionou uma investigação geológica completa, que terá como objectivo distinguir as áreas de qualidade industrial das de qualidade inferior que o governo angolano considerou adequadas para exploração artesanal.

Licenciamento

O segundo maior obstáculo é o custo e dificuldade dos requisitos de licenciamento. Para conseguir extrair diamantes, os produtores artesanais têm primeiro de obter uma licença de mineração (ou credencial) e uma concessão de mineração artesanal (senha mineira). Tanto as licenças como as concessões de mineração estão restritas a cidadãos angolanos, com idade igual ou superior a 18 anos, que tenham residido na área de produção durante os últimos dez anos.

As concessões artesanais abrangem uma área de um a três hectares. Podem trabalhar até cinco pessoas numa concessão artesanal individual, mas todos elas têm de estar licenciadas e têm de ser da mesma família ou aldeia. O detentor da concessão tem de enviar uma lista dos cinco prospectores aquando do envio de uma candidatura de concessão.

Para preencher o requisito de residência, os candidatos têm de apresentar um Comprovativo de residência, verificado pela sua administração civil local e autenticado pelo chefe da aldeia ou outra autoridade tradicional. Para além disso, os candidatos têm também de enviar uma cópia do seu bilhete de identidade nacional, uma cópia do seu cartão de contribuinte, um comprovativo do registo criminal ou um certificado de idoneidade da sua administração civil local.

A simples recolha de todos estes documentos será um desafio. Depois existe a questão do processamento.

As candidaturas deverão ser feitas na divisão provincial do Ministério de Geologia e Minas, habitualmente localizada apenas nas capitais de província. Em Lunda Norte, a capital provincial de Dundo fica a uma dia de viagem por estrada a partir de áreas de mineração como Lucapa. A partir de Cafundo, uma viagem por estrada até Dundo representa um empreendimento de 3 a 4 dias, muito mais demorada na época das chuvas. Exigir que os garimpeiros da bacia de Cuango se reportem à capital é garantir que nunca serão licenciados.

Paulo Mvika do ministério diz que o seu departamento planeia enviar uma campanha de equipas de licenciamento itinerantes pelas regiões de mineração. A longo prazo, Mvika defende que serão desenvolvidos procedimentos de modo a que as candidaturas possam ser enviadas e as licenças devolvidas através da administração de governo provincial local.

Isto ainda terá de ser confirmado. O perigo é que após um impulso inicial, o Ministério de Geologia e Minas caia novamente na inércia burocrática e venha a exigir que os candidatos viajem de e para as capitais provinciais. Confrontados com uma viagem de uma semana de duração apenas para obter uma licença, a maior parte dos potenciais garimpeiros irão simplesmente ignorar os regulamentos.

Custos

A cobrança anual referente a uma licença de garimpeiro artesanal está estabelecida em cerca de 100 dólares americanos, sensivelmente cinco vezes o salário

mensal de um professor angolano na zona rural. Uma concessão de mineração artesanal custa mais 100 dólares americanos por ano. O custo mínimo para começar a minerar é então de 200 dólares americanos. Dada a abismal pobreza predominante nas Lundas, estas taxas irão provar ser um obstáculo adicional significativo ao licenciamento.

Porém, o ministério resiste à ideia de baixar o preço. A atitude é estranha, tendo em conta os custos que irão incorrer no estabelecimento de canais de vendas perdulários da Sodiam (consulte "Canais de vendas não existentes" a seguir) e nas receitas que se irão perder caso Angola cumpra um plano de fechar os contuários do sector não oficial (consulte "Continuando a encerrar o garimpo" a seguir). Dada a magnitude destes custos, a falta de visão de sobrecarregar potenciais mineiros legais com elevados custos de arranque no gabinete de licenciamento não faz qualquer sentido.

Canais de vendas não existentes

O último dos obstáculos significativos ao novo regime artesanal angolano é a disposição através da qual os diamantes deverão ser vendidos. Os regulamentos declaram que os produtores artesanais não podem vender os seus diamantes na rede de casas de aquisição (contuários) licenciadas pela Sodiam que adquirem actualmente produção não oficial no interior. Em vez disso, terão de vender os seus diamantes a contuários especiais específicos para produção artesanal que deverão ser dirigidos directamente pela Sodiam.

Para os garimpeiros, o perigo de haver um comprador com o monopólio é de que os preços serão mantidos artificialmente baixos, embora o código contenha um mecanismo de arbitragem caso o garimpeiro não esteja disposto a aceitar os preços oferecidos.

O principal problema é o facto de actualmente não existirem casas de aquisição deste género e o seu estabelecimento será uma proposta perdulária. Para que o esquema funcione, as casas de aquisição terão de estar localizadas em proximidade estreita dos locais de prospecção artesanal. Contudo, dadas as restrições sobre a qualidade do local e o número de trabalhadores, o volume de diamantes produzidos por locais artesanais legais deverá certamente ser reduzido. O baixo volume e uma rede amplamente remota significam que estas novas casas de aquisição exclusivas para produção artesanal terão prejuízo.

De acordo com Paulo Mvika, o Ministério de Minas está preparado para aceitar os custos, sejam quais forem os resultados. No entanto, caso a Sodiam se mostre menos disposta do que o Ministério de Minas a incorrer na despesa necessária, as casas de aquisição nunca serão estabelecidas e o sistema artesanal legal será um nado-morto.

Poucas ou nenhumas melhorias no cumprimento do PK

O novo código artesanal não contém quase nada sobre os compromissos de Angola com o Processo de Kimberley, uma omissão curiosa. A equipa de avaliação do PK de 2005 registou a debilidade dos controlos de diamantes artesanais de Angola. Vários relatórios da PAC ilustraram ainda mais a total incapacidade de Angola em efectuar o rastreio dos seus diamantes artesanais desde a fonte até à venda, colocando-a em violação dos seus compromissos com o PK.

Porém, no código integral de 23 páginas existem exactamente três sub-cláusulas menos significativas que têm alguma relevância sobre os controlos internos dos fluxos de diamantes e, por conseguinte, sobre os compromissos de Angola com o PK.

O artigo 11-3 (I) declara que um detentor de concessão tem de "organizar um registo de actividade económica, nomeadamente de diamantes extraídos, vendidos e não vendidos."

O artigo 12 (c) declara que o Ministério de Geologia e Minas tem de "organizar e registar a produção e comercialização de diamantes."

O artigo 31-2 declara que a Sodiam ou outra entidade comercial estatal tem de criar estabelecimento de aquisição próximos das áreas de exploração artesanal "obedecendo aos requisitos e procedimentos do Processo de Kimberley de modo a garantir a transibilidade e a circulação de diamantes até à sua certificação..."

E é isto; definitivamente estranho, dado que se trata de um conjunto de regulamentos de implementação – o tipo de documento que normalmente descreve formas e procedimentos detalhados. O PK deverá perguntar-se o quão seriamente é considerado por Angola. Se a resposta residir neste código, é "não muito".

No mínimo, os regulamentos deveriam exigir que os produtores artesanais registassem a produção de diamantes por peso, número de pedras, qualidade de data de extracção, sendo a informação verificada e autenticada por um funcionário de minas ou uma autoridade local. Os regulamentos deveriam exigir que os compradores de diamantes registassem os nomes e identidades dos vendedores artesanais em cada aquisição, assim como o peso, contagem das pedras e qualidade dos diamantes adquiridos. Estes deveriam exigir que a casa de aquisição transmitisse regularmente esta informação ao Ministério de Geologia e Minas, que deveria ser responsável pela classificação, verificação e comparação desta informação antes de certificar diamantes artesanais para exportação. Os regulamentos deveriam especificar os documentos de rastreio necessários para manter uma cadeia de custódia das encomendas de diamantes e, assim, rastrear a produção desde a mina até à exportação.

O comité da CIPRED poderia facilmente ter incluído pormenores como: o facto de terem visitado a Libéria e o Brasil, sendo que ambos os países possuem estes sistemas de rastreio implementados. Porém, de acordo com o Ministério de Geologia e Minas, tudo isto será solucionado à medida que avançarem. Talvez.

A encerrar o garimpo. Ainda

O esforço tem sido enorme e dispendioso ao longo de cinco anos: operações de expulsão em massa levadas a cabo pela polícia e exército, várias centenas de milhar de garimpeiros expulsos, inúmeras violações dos direitos humanos e danos profundos na reputação internacional de Angola – tudo isto sem qualquer efeito perceptível – e ainda assim as autoridades angolanas não estão dispostas a desistir.

Os esforços de Angola para expulsar os garimpeiros ilegais e estrangeiros começaram com a Operação Brilhante em 2004 e tem continuado com a mesma brutalidade nos anos que se seguiram. A mais recente foi a Operação Crise, que teve início a 9 de Maio de 2009 e que em 37 dias expulsou cerca de 18.000 garimpeiros apenas de Lunda Norte. Se for idêntica à operação de 2008¹, irá testemunhar mineiros a ser reunidos com armas apontadas, espancados, roubados e soltos para regressar para Norte e atravessar a fronteira a pé.

Apesar da brutalidade, as expulsões foram notavelmente eficazes. A produção de diamantes através de garimpo não oficial em 2003, antes do início destas operações, foi de 1.231.688 quilates. Em 2007, a produção não oficial foi de 1.102.198 quilates, um decréscimo de apenas 11%.

A táctica de expulsão não funcionou porque os mineiros simplesmente regressam a Angola, sendo a sua passagem facilitada por guardas fronteiriços negligentes ou corruptos, cuja presença é bem-vinda para oficiais de polícia corruptos que controlam os locais de garimpo e pelas casas de aquisição licenciadas pelo governo que lucram extraordinariamente com os diamantes de fontes não oficiais.

Apesar disto, Angola planeia intensificar os esforços para expulsar mineiros ilegais e encerrar todo o garimpo nas províncias diamantíferas. De acordo com Paulo Mvika do Ministério de Minas, o novo plano consiste em revogar as licenças de compradores de diamantes que trabalham no interior e, desta forma, encerrar os contuários que actualmente compram a produção não oficial. Sem local para vender, segundo a lógica, não existirá modo de financiar a prospecção e, por conseguinte, o garimpo irá parar.

Parece pouco provável que isto venha a resultar. Os negociantes ilegais e redes de contrabando irão simplesmente aproveitar o que foi abandonado pelos contuários legais. Os controlos do PK de Angola, que já são maus, apenas irão piorar.

De acordo com Mvika, o governo angolano já se encontra a avançar neste sentido, apesar da perda potencialmente grande de receitas de direitos de exploração. Embora, em termos de volume, a produção artesanal actualmente represente apenas 11% da produção angolana, em termos de valor, representa mais de um quarto das exportações de Angola. Encerrar o sector não oficial poderia significar eliminar completamente 27% de uma indústria com um valor de 1,2 mil milhões de dólares americanos.

Contudo, as receitas do governo angolano resultantes do sector de diamantes não provêm apenas dos direitos de exploração, mas também de um imposto sobre os rendimentos industriais de 35% e de um imposto de capitais de 10% cobrado às empresas de mineração. Em 2006, o sector industrial pagou outros 138,5 milhões de dólares americanos em impostos deste tipo, enquanto o sector artesanal pagou apenas 14,3 milhões de dólares americanos. Visto de outro modo, por cada dólar que o sector industrial pagou em direitos de exploração, pagou outros 2,8 dólares americanos em imposto sobre os rendimentos industriais e outros impostos. Por cada dólar de direitos de exploração, o sector não oficial pagou apenas 78 cêntimos adicionais em impostos². Para o governo, os diamantes produzidos através da indústria oficial geram na realidade mais receitas do que os diamantes produzidos através de garimpeiros não oficiais.

O encerramento da produção não oficial acarreta assim um custo a curto prazo, mas com potencial para um rendimento muito superior posterior através de exploração industrial. Para as dezenas e talvez centenas de milhar de garimpeiros artesanais que permanecem em Angola, todos eles ilegais, muitos deles estrangeiros, isto provavelmente significa um futuro de expulsões contínuas.

Sobre esta questão, ninguém nega o direito de Angola em gerir os seus próprios campos de diamantes ou deportar imigrantes ilegais. Mas a violência que tem acompanhado as últimas expulsões é inaceitável. O Processo de Kimberley ignorou os abusos contra os direitos humanos na indústria dos diamantes. Se pretende proteger a indústria em geral e a sua reputação, isto tem de mudar.

Para a polícia e exército angolanos, as regras de empenhamento deverão ser muito simples: não matar, não espancar, não pilhar, não roubar, não violar. Isto, certamente, não é pedir muito.

¹ Para mais pormenores, consulte «Os diamantes e a segurança humana», Revisão anual 2008, Parceira África Canadá 2008

² Curiosamente, ao abrigo da legislação fiscal angolana, o sector de mineração artesanal e oficial recebem tratamento igual. Enquanto beneficiários do produto minerado, as casas de aquisição licenciadas pela Sodiam ASCORP e LKI deveriam pagar os impostos sobre os rendimentos industriais e impostos de capital em vez dos garimpeiros. O facto do estatado angolano receber tão pouco em receitas fiscais do sector não oficial implica que estas empresas estão a ajustar os seus custos de um modo que deixa muito pouco lucro bruto. Estranho, tendo em conta que os custos operacionais são relativamente baixos e os compradores angolanos têm a reputação de pagar pouco por pedras de grandes dimensões, tirando partido do estado ilegal dos garimpeiros para forçar as vendas a preços de saldo. Então porque apresentam tão pouco lucro?

De acordo com o Ministério de Geologia e Minas, os livros de contabilidade das casas de aquisição são adulterados. Ou seja, apesar do que possam ter pago na realidade, quando toca à contabilidade, alegam um preço de aquisição que é apenas ligeiramente inferior ao preço a que o vendem. "Eles ajustam a sua contabilidade e deixam o governo sem nada", afirma um funcionário do ministério. Uma vez que não existem recibos, não há ninguém que prove o contrário. Existe alguma justiça poética em tudo isto. Se as autoridades angolanas tivessem regularizado o sistema e implementado controles adequados do PK, poderiam ter existido recibos e a documentação comprovativa poderia ter ajudado a impedir os contuários de vigarizar o governo.

O novo código de mineração: nova vida para uma má lei

O aspecto mais controverso da Lei de diamantes de 1994 era o conjunto gradativo de zonas de "protecção" que estabelecia dentro e em volta das concessões mineiras e os poderes que conferia aos detentores de concessões para utilizar os seus próprios guardas privados armados para restringir a liberdade de movimentos e actividade económica em qualquer local nas proximidades de uma mina.

O âmbito das restrições da Lei de diamantes é vasto, quer em termos de território, quer em termos do que proíbe. As zonas restritas abrangem a própria concessão mineira, habitualmente 3000 quilómetros quadrados de área (um quadro de 55 km de lado). As zonas de protecção abrangem ainda mais cinco quilómetros em torno da concessão. As zonas de reserva cobrem quase todos os outros centímetros quadrados de terra quer em Lunda Norte, quer em Lunda Sul.

Dentro destas zonas, existem restrições rigorosas sobre a liberdade de movimentos e todos os tipos de actividade económica. A pesca em rios locais é proibida em Lunda Norte. A agricultura não é incentivada. Os camponeses já viram as suas terras de cultivo ser apreendidas por empresas de mineração, muitas vezes com indemnizações ridículas. Os bens em trânsito pelas Lundas têm de ser inspeccionados e apreendidos, quer pela polícia, quer por serviços de segurança privada. Os estrangeiros têm de obter autorização antes de viajar nas Lundas. Os residentes que viajem em estradas próximas ou que atravessem concessões mineiras são regularmente parados, revistados, detidos e espancados. Alguns já foram até mortos.

Os abusos contra os direitos humanos levados a cabo pela polícia e empresas de segurança privada na execução de vários aspectos das reservas da Lei de diamantes foram sujeitas a inúmeros relatórios, incluindo os da PAC³ e do defensor dos direitos humanos angolano Rafael Marques.

No passado, estes abusos ocorriam principalmente em Lunda Norte e Lunda Sul, províncias isoladas do resto de Angola pela distância e pela cultura. Actualmente, parece ser a vez do resto do país. Apesar dos óbvios inconvenientes para estes regimes de divisão de zonas, o governo angolano copiou a linguagem de zona de restrição, quase palavra a palavra, para o seu novo Código de mineração à escala nacional.

Um esboço do código obtido pela Revisão anual mostra que as zonas restritas, protegidas e de reserva serão expandidas para abranger qualquer tipo de mineral em qualquer local do país. Tal como na antiga Lei de diamantes, a execução das restrições será entregue a empresas de segurança privada, responsáveis não perante o público, mas perante as empresas de mineração que as contrataram.

Dada a extensão das restrições, o novo Código de mineração é um obstáculo potencialmente grave ao desenvolvimento económico e à evolução de uma economia equilibrada. É difícil imaginar um agricultor fazer grandes investimentos na sua terra, sabendo que esta lhe pode ser retirada em qualquer altura. É difícil imaginar um fabricante a implementar uma fábrica num local onde os seus bens e materiais estão sujeitos a busca e apreensão por parte dos guardas de segurança privada de outra empresa.

Dada a história triste nas Lundas, o novo Código de Mineração constitui também uma séria ameaça aos direitos humanos em todo o território angolano.

Recomendações

A violação dos direitos humanos nas expulsões de garimpeiros levadas a cabo em Angola e as suas leis de reserva são abomináveis. Mancha todos os diamantes de Angola e deve ser rejeitada por todos aqueles que importam diamantes angolanos. O Processo de Kimberley absteve-se da inclusão do respeito pelos direitos humanos básicos como parte das suas normas mínimas. O tempo para mudar isto há muito que está em atraso.

A polícia e os oficiais do exército angolanos alegaram constantemente que as expulsões de garimpeiros estrangeiros são realizadas com recurso ao mínimo de força e sem desrespeitar os direitos humanos. Inúmeros relatórios de diversas ONG respeitadas e redes de meios de comunicação afirmam o contrário. A polícia angolana pode pôr termo a estas dúvidas autorizando uma supervisão internacional das operações de expulsão.

O Ministério de Geologia e Minas deverá começar o seu trabalho de imediato num sistema para o rastreio da produção artesanal desde a mina até à exportação. O sistema deverá incluir um método para que a sede do Ministério de Geologia e

Minas em Luanda reúna e classifique electronicamente informações relativas à produção e vendas de mineiros e contuários. O Processo de Kimberley, que recomendou esta acção há quatro anos, deve agora insistir na mesma como parte do cumprimento básico das normas mínimas do KPCS por parte de Angola.

O regime de zonas restritas, protegidas e de reserva provou ser um desastre para as populações locais nas províncias de Lunda, quer para os direitos humanos, quer para o desenvolvimento económico. O Conselho de Ministros angolano deverá repensar a sua inclusão num código de mineração a nível nacional.



Local de extração artesanal de diamantes, Angola

3 Revista anual da industria dos diamantes, Républica de Angola 2007, Parceira África Canadá

Agradecimentos

Estamos extremamente gratos aos inúmeros colaboradores para esta publicação, entre eles departamentos governamentais, companhias de diamantes e muitas pessoas em Angola. A equipa da PAC de Otava incluiu lan Smillie, Josée Létourneau, Susanne Emond e Bernard Taylor. Foi prestado um enorme contributo por Shawn Blore em Angola.

Dereitos de autores: Partnership Africa Canada (Parceria África Canadá), Outubro de 2009 Publicado em colaboração na Angola por CEJPGRPIE

Créditos de fotografias: Shawn Blore Concepção gráfica: Marie-Joanne Brissette

Disponible en français / Available in English Disponiel ectronicamente em www.pacweb.org





O projecto sobre os Diamantes e a Segurança Humana da Parceria África Canadá é apoiado por seguintes organismos: Irish Aid, the International Development Research Centre, Foreign Affairs and International Trade Canada, Cordaid e outros organismos.

Revisão Anual 2009 sobre diamantes e segurança humana ISBN : 1-897320-13-2