

Paz e Segurança na Região dos Grandes Lagos:

Apoiar a CIRGL e os seus Estados-Membros para melhorar a governação dos seus recursos minerais

O projecto Paz e Segurança na Região dos Grandes Lagos tem por objectivo melhorar a governação dos recursos minerais na região, promovendo simultaneamente a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento. O projecto reforça a capacidade da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL) e dos seus Estados-Membros a gerir os fluxos minerais artesanais e a explorar o seu potencial enquanto impulsionadores do desenvolvimento económico e social, assim como da estabilidade e da segurança. Este projecto de quatro anos no valor de €7,1 Milhões de Euros (US\$7,5 Milhões) é financiado pela União Europeia.

De que forma é que a má gestão dos minerais artesanais contribui para a instabilidade na região dos Grandes Lagos de África?

A exploração mineira artesanal e de pequena escala (ASM) é um meio de subsistência importante para mais de cinco milhões de pessoas na região. Apesar de o sector mineiro da República Democrática do Congo (RDC) e nas suas ligações ao financiamento de conflitos ter sido alvo de muitas atenções, as ligações ao contrabando transfronteiriço e às cadeias de fornecimento informais de outros países da CIRGL têm ganhado cada vez mais destaque nos últimos anos.

A exploração mineira artesanal continua a ser essencialmente informal e é propensa à corrupção e à violência generalizadas. As comunidades envolvidas na exploração mineira artesanal são mais suscetíveis de ser exploradas por grupos armados e outros actores ilegais. Nas minas onde estão presentes forças armadas verificam-se casos de violações dos direitos humanos, condições de trabalho perigosas, trabalho infantil e violência no género. Embora as mulheres assumam diversas funções na exploração mineira do ouro, muitas vezes são vítimas de discriminação que limita as suas possibilidades de tirar partido pleno do sector.



Fotos de comunidades de mineração artesanal de ouro e ouro artesanal rastreável e livre de conflitos da República Democrática do Congo. Sven Torfinn: 3-6; Zuzia Danielski: 2, 7.

Dos quatro minérios de conflito reconhecidos – o estanho, o tungsténio, o tântalo (3T) e o ouro – o ouro é considerado o mais importante em termos de financiamento de conflitos e de receitas perdidas pelos Estados-Membros da CIRGL devido às exportações por meio do contrabando. Em 2015, segundo estimativas derivadas de investigações, o contrabando de ouro resultante da exploração em pequena escala priva os governos da região de receitas fiscais até US\$ 22 milhões por ano.¹ Como alternativa à moeda fiduciária, para branqueamento de dinheiro e comércio ilícito o ouro é geralmente privilegiado. É um mineral de alto valor e fácil de transportar, o que o torna vulnerável ao contrabando e um alvo ideal para os grupos armados.



Embora tenham sido implantados mecanismos de rastreabilidade e de diligência para os 3T, parece que o contrabando de ouro da RDC e outros contextos de alto risco está a prosperar. Muitos compradores de ouro artesanal em pontos de trânsito e centros comerciais parece que não questionam de onde provem, se foi comercializado e exportado legalmente, se financia grupos armados ou contribui para violações dos direitos humanos.²

Um elemento fundamental da nova estratégia da UE para 2023 para a região dos Grandes Lagos é atacar estas causas que estão na origem da insegurança. O projecto está em consonância com o compromisso da UE de contribuir para a gestão e governação sustentável das cadeias de aprovisionamento de recursos naturais, “encorajando a passagem do tráfico para uma economia assente no comércio legítimo”.³

Como é que a Paz e a Segurança na Região dos Grandes Lagos irão melhorar a governação mineral?

1 Controlar os recursos minerais artesanais, incluindo os impactos ambientais e sociais, com uma atenção especial nas mulheres e jovens

A importância do sector mineiro artesanal para o desenvolvimento económico e social ainda é inaproveitada – sendo considerado sobretudo como um impulsionador de conflito e insegurança. O projecto irá actualizar a Iniciativa Regional contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais (RINR) a fim de reflectir as necessidades dos vários actores intervenientes e o investimento no acréscimo de valor na região, além de apoiar a sua implementação. Será levada a cabo a sensibilização sobre o Guia de Formalização da CIRGL e será prestado apoio para a sua implementação, com um atenção particular ao impacto nas mulheres e nos jovens. A análise do valor acrescentado na região permitirá elaborar orientações para os Estados-Membros.

2 Aplicar estratégias e modelos de melhores práticas aos regimes de exportação de ouro artesanal

O projecto irá identificar e ministrar uma formação sobre modelos de melhores práticas para reformar os regimes de exportação do ouro artesanal, a fim de se alinhar à estratégia da CIRGL sobre a exploração mineira artesanal e de pequena escala relativa ao ouro. Outrossim, o projecto irá apoiar a CIRGL na elaboração de uma estratégia dirigida aos agregadores voluntários e não conformes de minerais artesanais 3T e auríferos. O projecto prestará apoio à CIRGL para uma colaboração contínua com os mercados internacionais, incluindo países importadores e plataformas comerciais.

3 Adotar sistemas e procedimentos aprimorados do Mecanismo de Certificação Regional (MCR)

O projecto apoiará os sistemas e procedimentos mais eficientes e económicos do MCR que satisfaçam as expectativas do mercado. Para que o MCR seja reconhecido pelo mercado internacional, será realizado um exercício de aferição comparativa em colaboração com os intervenientes do mercado. Um exame da compatibilidade de dados e uma formação apoiarão a análise de dados e a elaboração de relatórios, e o projecto garantirá a existência de protocolos de segurança e de partilha de dados. O projecto apoiará a CIRGL a identificar os prestadores de serviços de rastreio e de auditoria na região e a colmatar as lacunas em matéria de alinhamento do mercado.

1 IMPACT, *Contrabando de Ouro na Região dos Grandes Lagos: Fluxos Transfronteiriços de Ouro na Região versus Contrabando Fora da Região*, Maio de 2015, p. ii, <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/2015-May-Contraband-Gold-in-the-Great-Lakes-Region-In-Region-Cross-Border-Gold-Flows-Versus-Out-Region-Smuggling.pdf>.

2 IMPACT, *A Golden Web: Como a Índia se Tornou numa das Maiores Placas Giratórias de Ouro do Mundo*, Novembro de 2019, https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2019/11/IMPACT_A-Golden-Web_EN-Nov-2019_web.pdf.

3 União Europeia, “Uma estratégia renovada da UE para os Grandes Lagos: Apoiar a transformação das causas que estão na origem da instabilidade em oportunidades partilhadas - Conclusões do Conselho”, 6631/23, 23 de fevereiro de 2023, pp. 10, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6631-2023-INIT/en/pdf>.

Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL): A CIRGL é uma organização intergovernamental de 12 Estados Membros: Angola, Burundi, República Centro-Africana, República do Congo, República Democrática do Congo, Quênia, Uganda, Ruanda, Sudão do Sul, Sudão, Tanzânia e Zâmbia. Foi criada em resposta ao reconhecimento do facto de a instabilidade política e os conflitos nestes países terem uma dimensão regional considerável e exigem um esforço concertado para promover a paz e o desenvolvimento sustentáveis. A sede da CIRGL está situada em Bujumbura, Burundi.

Protocolo sobre a Luta contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais: Em 2006, os Chefes de Estado da CIRGL assinaram o Pacto sobre Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento na região dos Grandes Lagos, que incluía o Protocolo contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais. As consultas sobre a forma de implementar o Protocolo centraram-se em quatro minerais de elevado valor: estanho, tungsténio, tântalo (3T) e ouro. Isto levou à RINR e às seis ferramentas.

Iniciativa Regional contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais (RINR): A Iniciativa Regional contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais (RINR) foi adoptada por meio da Declaração de Lusaka pelos Chefes de Estado em Dezembro de 2010. A RINR apresenta as seis ferramentas para implementar o Protocolo contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais. Através da Declaração de Lusaka, os Chefes de Estado dos 12 Estados-Membros da CIRGL comprometeram-se a implementar as seis ferramentas.

Seis ferramentas: Mecanismo Regional de Certificação (MCR), harmonização das legislações nacionais, base de dados regional sobre fluxos minerais, formalização do sector mineiro artesanal, promoção da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE), e um Mecanismo de Denúncia.

Mecanismo Regional de Certificação (MCR): O MCR é uma norma regional obrigatória para a certificação dos 3T e do ouro proveniente ou em trânsito por um Estado-Membro da CIRGL. O Mecanismo cumpre plenamente com o Guia sobre o Dever de Diligência da OCDE para Cadeias Responsáveis de Minerais de Áreas Afectadas por Conflitos e de Alto Risco. O primeiro certificado foi emitido pelo Ruanda em 2013, seguido pela RDC em 2014. Actualmente, cinco Estados-Membros implementam o MCR: Burundi, RDC, Ruanda, Tanzânia e Uganda.

Unidade Técnica da CIRGL para os Recursos Naturais: No intuito de apoiar a implementação das seis ferramentas da RINR, foi criada uma unidade técnica dedicada no Secretariado Executivo da CIRGL cuja sede é no Burundi.

Paz e Segurança: Uma Preocupação Central para a União Europeia

A UE está empenhada em promover a paz, a democracia e o desenvolvimento sustentável na região dos Grandes Lagos, atacando as causas que estão na origem da insegurança. A UE procura um compromisso de colaboração com a CIRGL e os seus Estados-Membros, no quadro de uma visão partilhada para desbloquear o potencial de desenvolvimento da região. No quadro da sua estratégia regional, a UE presta apoio à região para que esta transforme os seus sistemas de gestão dos recursos naturais em prol da estabilidade e do desenvolvimento.

União Europeia e União Africana - Visão Conjunta para 2030: Em Fevereiro de 2020, os dirigentes reuniram-se para a 6.ª Cimeira conjunta UE-UA. Chegaram a consenso em torno de uma cooperação renovada e mais reforçada em prol da paz e da segurança, incluindo o combate às causas que estão na origem dos conflitos e a resolução de todo o ciclo de conflito por meio de uma estratégia integrada.

Uma Estratégia Renovada da UE para os Grandes Lagos: Aprovada em Fevereiro de 2023, a nova estratégia baseia-se nas prioridades, nos resultados e nos ensinamentos retirados da aplicação do Quadro Estratégico da UE para a Região dos Grandes Lagos de 2013. A nova estratégia adopta uma estratégia regional integrada e é orientada para a acção, centrando-se nos domínios em que a UE pode trazer valor acrescentado. O seu principal objectivo é promover a paz, a democracia e o desenvolvimento sustentável na região, resolvendo as causas que estão na origem da insegurança.

Regulamento da UE relativo aos Minerais de Conflito: Todos os importadores de 3T se de ouro provenientes de zonas afectadas por conflitos e de alto risco sediados na UE devem identificar e atenuar os riscos na sua cadeia de aprovisionamento, aplicando as orientações da OCDE em matéria de dever de diligência. O regulamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2021.

Lei dos Minérios Brutos da UE: O regulamento de Março de 2023 garante que a UE tem acesso a um aprovisionamento sustentável de matérias-primas essenciais, simplificando as licenças e o acesso ao financiamento para projectos de matérias-primas essenciais na UE e em países terceiros.

Porta de Entrada para o Mundo: Em Outubro de 2023, em conformidade com a Lei dos Minérios Brutos da UE, a UE assinou um acordo de parceria estratégica com a RDC e a Zâmbia para apoiar cadeias de valor de matérias-primas sustentáveis. O acordo apoia o desenvolvimento do Corredor do Lobito, um caminho-de-ferro principal para os mercados mundiais de minérios essenciais, como o cobalto.

Teoria da Mudança

Melhoria da governação dos recursos minerais na Região dos Grandes Lagos, o que contribui para a consolidação da paz e da segurança na região dos Grandes Lagos em África.

Transição gradual de um instrumento concebido para reprimir as actividades ilegais para um instrumento virado para o futuro que apoia o desenvolvimento de relações pacíficas entre os Estados-Membros por meio da cooperação económica.

Será reduzido o vínculo entre o sector do ouro e o financiamento de grupos rebeldes e terroristas.

A transparência das actividades mineiras será acrescida e a confiança entre os Estados-Membros e no seio da comunidade internacional será reforçada.

A capacidade da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL) e dos seus Estados-Membros para governar os recursos minerais na região será reforçada, o que contribui para a consolidação da paz e da segurança na região dos Grandes Lagos de África.

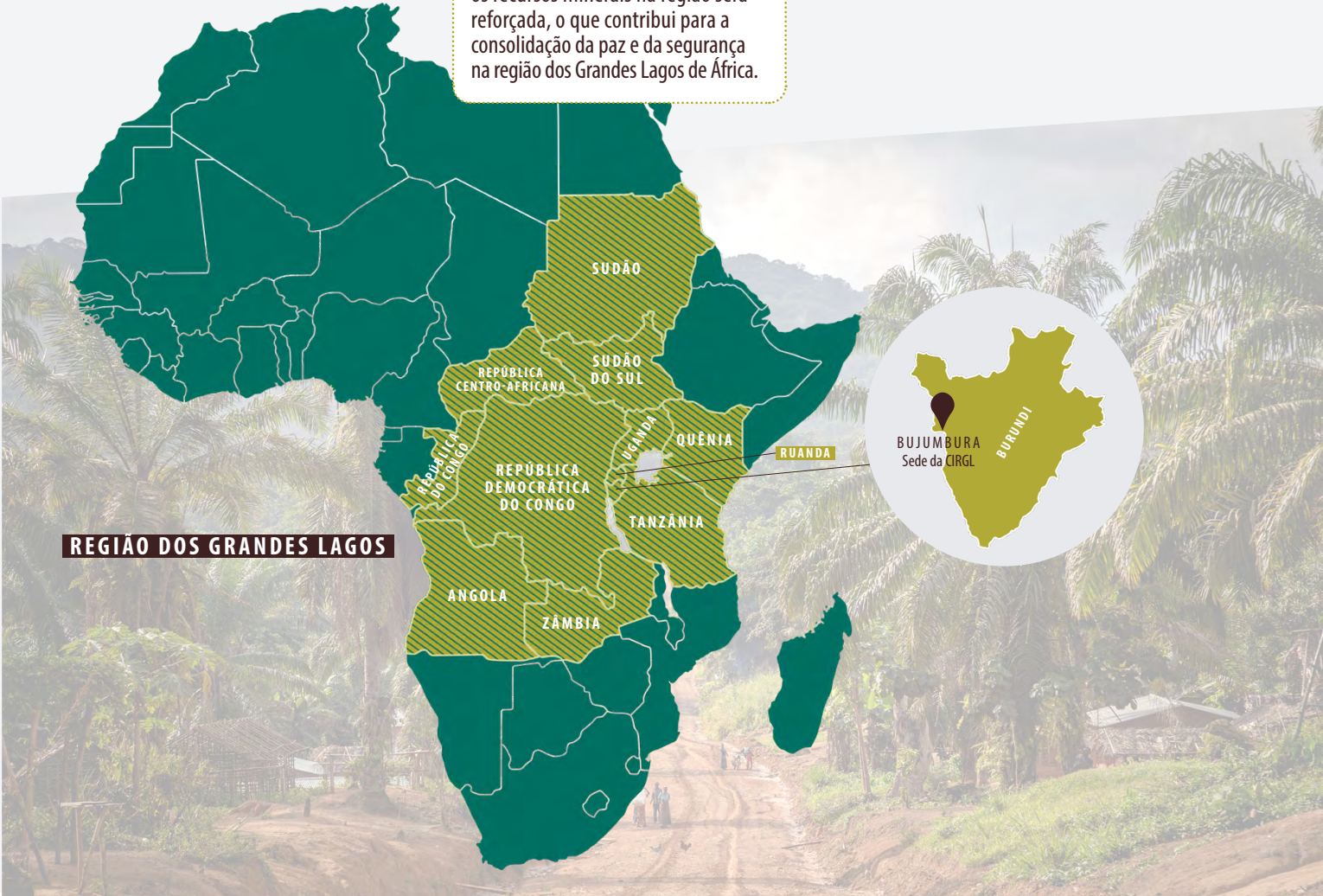
Actualização da Iniciativa Regional contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais (RINR).



A implementação do RINR é reforçada e atenção passa a centrar-se nos regimes de exportação de ouro.



A digitalização dos certificados regionais simplifica a introdução dos procedimentos do Mecanismo Regional de Certificação (MRC) e permite melhor os dados nos Estados-Membros.



REGIÃO DOS GRANDES LAGOS



Resumo do Modelo Lógico

O nosso impacto final: A governação dos recursos minerais na Região dos Grandes Lagos será melhorada, o que contribui para a consolidação da paz e da segurança na região dos Grandes Lagos de África.



CONTROLO DE RECURSOS MINERAIS ARTESANAIS

RESULTADOS

- RINR actualizada
- A capacidade da Unidade Técnica será reforçada de modo a apoiar os Estados-Membros no acompanhamento, avaliação e atenuação dos impactos ambientais e sociais da exploração mineira artesanal e de pequena escala.
- A capacidade da Unidade Técnica será reforçada de modo a apoiar os Estados-Membros na formulação de estratégias harmonizadas de exploração mineira artesanal e de pequena escala que contribuam para o desenvolvimento económico e das economias nacionais.

ACTIVIDADES

- Validação e aprovação da RINR revista
- Actualização e validação da Lei-tipo
- Estratégia para a ratificação da RINR revista pelos Estados-Membros
- Guia de implementação para a RINR revista
- Sensibilização sobre o Guia de Formalização e a sua implementação
- Análise e capacitação em matéria de acréscimo de valor na região
- Reuniões de partilhamento de conhecimentos com base em dados factuais
- Ferramentas de acompanhamento para avaliar o progresso e o impacto
- Consultas, workshops, reuniões



MELHORES PRÁTICAS PARA EXPORTAÇÕES DE OURO ARTESANAL

- A capacidade da Unidade Técnica será reforçada de modo a apoiar os Estados-Membros na aquisição de conhecimentos sobre estratégias e modelos de melhores práticas para reformar os regimes de exportação de ouro
- A capacidade da Unidade Técnica será reforçada de modo a apoiar a adopção pelos Estados-Membros de estratégias e modelos de melhores práticas ligados à reforma dos regimes de exportação de ouro

- Identificação das melhores práticas em matéria de exportação de ouro
- Capacitação em matéria de melhores práticas para controlar os fluxos de ouro
- Colaboração com os actores do sector privado a montante na implementação da estratégia de exploração mineira artesanal e de pequena escala do ouro
- Colaboração com as plataformas internacionais de comércio
- Guia dirigido aos actores da cadeia de aprovisionamento sobre o seu papel na implementação do MRC e da RINR
- Consultas, workshops e reuniões



PROCEDIMENTOS DO MECANISMO REGIONAL DE CERTIFICAÇÃO

- Reforço da capacidade da Unidade Técnica de modo a apoiar a adopção pelos Estados-Membros de sistemas e procedimentos do MRC simplificados, mais eficientes e rentáveis que respondam às expectativas do mercado
- Reforço da capacidade da Unidade Técnica de modo a apoiar a eficazmente a rastreabilidade, a devida diligência, o acompanhamento e a partilha de dados na região

- Análise da compatibilidade de dados
- Análise comparativa e plano de acção do MRC
- Capacitação de modo a melhorar a base de dados regional da CIRGL
- Segurança de dados e protocolos de partilha
- Capacitação em matéria de análise e comunicação de dados
- Avaliação do apoio aos sistemas de cadeia de rastreabilidade do ouro artesanal em conformidade com o MRC
- Avaliações do alinhamento
- Colaboração com os actores do mercado internacional
- Consultas, workshops e reuniões



Resumo do Cronograma



Controlo de recursos minerais artesanais



Melhores práticas para exportações de ouro artesanal



Procedimentos do Mecanismo Regional de Certificação

ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4
RINR revista	Elaboração da Lei modelo e apoio para implementação		
	Guia de implementação para a RINR revista		
	Sensibilização e ferramentas para apoiar o Guia de Formalização		
	Análise, orientações e ferramentas de acréscimo de valor		
Elaboração da estratégia e ferramentas para as plataformas internacionais de comercialização	Colaboração com as plataformas internacionais de comercialização		
	Identificação das melhores práticas		
	Estratégia para cooperar com a cadeia de aprovisionamento a montante		
	Colaboração com os agregadores a montante		
	Cooperação com órgãos de controlo e mercado internacional		
Análise de compatibilidade de dados	Protocolos de segurança e partilha de dados		
	Análise comparativa do MRC		
	Identificação de fornecedores na região, alinhamento e formação		
	Colaboração com os actores do mercado internacional		





Longo Historial de Colaboração entre a CIRGL e a IMPACT

Enquanto parceiro técnico da CIRGL, a IMPACT (anteriormente Parceria África Canadá) colabora há muito tempo com a CIRGL desde o seu início. Um Memorando de Entendimento formal delineando a cooperação foi assinado em 2011, renovado em 2014 e novamente em 2023.

Após a assinatura do Pacto sobre Segurança, Estabilidade e Desenvolvimento na Região dos Grandes Lagos pelos Chefes de Estado em 2006, a IMPACT começou a assessorar a CIRGL na elaboração de um protocolo regional para combater a exploração ilícita de recursos. Quando os Chefes de Estado e de Governo assinaram a Declaração de Lusaka em 2010, a IMPACT deu início ao apoio técnico à CIRGL para implementar as seis ferramentas que fazem parte do Protocolo contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais.

No ano seguinte, a IMPACT divulgou o relatório *Conter a Maldição dos Recursos: Implementar o Mecanismo de Certificação da CIRGL para Minerais Propensos a Conflitos*⁴ a fim de explicar como a certificação regional dos 3T e do ouro pode ter sucesso, com base nas lições extraídas de outros mecanismos de certificação, tais como o Processo Kimberley. Em 2011, a IMPACT trabalhou com a CIRGL para fazer avançar a certificação de minerais propensos a conflitos, elaborando as normas do MCR.

Entre 2015-2021, a IMPACT prestou apoio técnico em torno da aplicação do MCR ao Secretariado da CIRGL, aos Estados-Membros, aos intervenientes do sector privado e à sociedade civil local. Os intervenientes aprenderam como implementar o MCR por meio de seminários de sensibilização, formações no terreno sobre inspecções a minas, gestão de dados e procedimentos de exportação. Uma vez que os Estados-Membros se encontram em diferentes fases de implementação do MCR, a IMPACT prestou apoio na elaboração de um plano de trabalho e de legislação nacional para adoptar o MCR nos ordenamentos jurídicos nacionais.

Além disso, a IMPACT trabalhou com a CIRGL para conceber e tornar operacional um protótipo da Base de Dados Regional sobre os Fluxos Minerais. A base de dados regional armazena informações acessíveis ao público utilizadas para acompanhar e rastrear o fluxo dos 3T e do ouro que tenham origem num Estado Membro da CIRGL ou transitem por estes.

Como irá o projeto reforçar a capacidade da CIRGL e dos Estados-Membros?

O projecto adoptou a abordagem que consiste em capacitar a Unidade Técnica da CIRGL sobre Recursos Naturais, que por sua vez apoiará os Estados-Membros - em vez da implementação e actividades dentro dos próprios Estados-Membros. Ao elaborar um plano sólido de estudos de recursos que compreende a orientação para a implementação, materiais de formação e documentos de melhores práticas ou organizando seminários de formação de formadores, o pessoal da CIRGL poderá apoiar os Estados-Membros de forma mais eficaz a adoptarem políticas e procedimentos para melhorar a governação dos recursos naturais.

Quais são os valores fundamentais do projecto?

- **Apropriação pela CIRGL:** O projecto é co-concebido e liderado pela CIRGL, sendo que a IMPACT trabalha para apoiar a equipa da CIRGL.
- **Baseado em provas factuais:** O projecto está comprometido com o acompanhamento e avaliação para aprendizagem e responsabilização.
- **Baseado em incentivos:** O projecto formula estratégias para incentivar os intervenientes, tais como os Estados-Membros, a participar e cumprir os compromissos em matéria de recolha de dados.
- **Visibilidade:** O projecto cria oportunidades de partilha de conhecimentos e de histórias baseadas em provas a fim de atrair apoio para a CIRGL.

Como é que o projecto irá apoiar a coordenação a nível regional?

Este projecto baseia-se na primeira fase do Projecto Regional sobre Paz e Segurança na Região dos Grandes Lagos, financiado pela União Europeia, que terminou em 2022. O tónica do projecto na melhoria da governação mineral é uma componente de um projecto mais amplo da UE sobre a consolidação da paz e da segurança na região dos Grandes Lagos em África. A IMPACT desempenha um papel de coordenação dentro do projecto, garantindo a colaboração total entre a CIRGL, os parceiros técnicos de ambos os componentes e os intervenientes para o sucesso do projecto.

⁴ IMPACT, *Conter a Maldição dos Recursos: Implementar o Mecanismo de Certificação da CIRGL para Minerais Propensos a Conflitos*, <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/2011-Mar-Taming-the-Resource-Curse-Implementing-the-ICGLR-Certification-Mechanism.pdf>.



A IMPACT transforma a maneira como os recursos naturais são geridos em áreas onde a segurança e os direitos humanos estão ameaçados. Nós estudamos e desenvolvemos abordagens para recursos naturais, a fim de melhorar a segurança, o desenvolvimento e a igualdade. Somos uma organização independente sem fins lucrativos que colabora com parceiros locais com vista a obter mudanças duradouras. A IMPACT tem a sua sede no Canadá e possui escritórios na República Democrática do Congo, Uganda e Costa do Marfim, bem como projectos no Burkina Faso, Burundi, Mali e Zimbabwe.

Esta publicação foi financiada pela União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade da IMPACT e não reflecte necessariamente a opinião da União Europeia.

 @IMPACTtransform

www.impacttransform.org

