



ECOWAS COMMISSION
COMMISSION DE LA CEDEAO
COMISSÃO DA CEDEAO

Ensinaamentos retirados das experiências regionais na África Ocidental no setor do ouro

Marcena Hunter, Gideon Ofosu-Peasah, Theodora Williams Anti, Edgar Takyi Akonor, Rayane EL Ghastalany e Gabriel Moberg



Documento de políticas do OCWAR-T 12 | Novembro 2023

Resumo

Embora a mineração aurífera artesanal e em pequena escala (MAAPE) seja uma fonte importante de subsistência na África Ocidental, a informalidade torna-a vulnerável à exploração por parte de criminosos e de intervenientes em conflitos. Para responder a este desafio da melhor forma, será fundamental apoiar a formalização do setor da MAAPE. O presente relatório, elaborado com base num seminário regional, explora as causas profundas dos desafios e as opções de resposta.

Recomendações

- Facilitar o acesso à terra e aos depósitos de ouro para a MAAPE. Tal poderia incluir a formação de corredores de mineração e uma maior colaboração com as operações mineiras industriais.
- Fomentar a criação de grupos de mineração coletiva, assegurando simultaneamente a existência de salvaguardas suficientes para evitar abusos.
- Adotar políticas inclusivas em termos de género que reconheçam e abordem os desafios únicos que as mulheres enfrentam no setor da MAAPE. O acompanhamento e a avaliação das iniciativas de formalização também são fundamentais para as garantir ou para as adaptar caso tenham repercussões díspares nas mulheres.
- Estabelecer centros de serviços descentralizados (tais como centros de transformação e balcões estatais de compra de ouro) para uma melhor colaboração e regulamentação do setor da MAAPE.
- Reforçar os organismos reguladores nacionais e melhorar a coordenação regional para garantir uma supervisão coerente e eficaz do setor da MAAPE.



OCWAR-T

Crime Organizado: A Resposta da África Ocidental ao Tráfico

Introdução

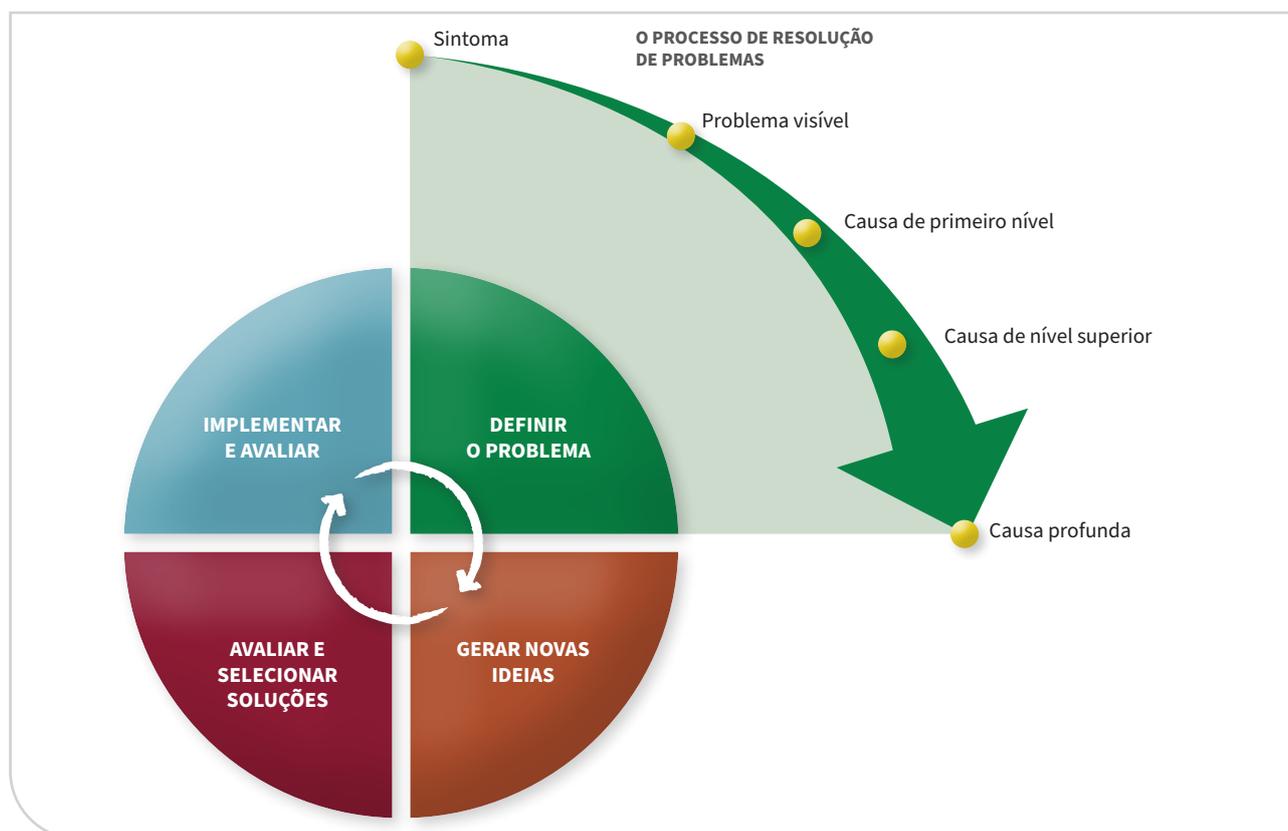
O setor do ouro da África Ocidental registou um crescimento notável nos últimos 15 anos, contribuindo significativamente para o panorama socioeconómico da região. A mineração aurífera artesanal e em pequena escala (MAAPE) tem desempenhado um papel significativo no crescimento, com a distribuição e a dimensão da MAAPE a aumentar exponencialmente nas últimas duas décadas. Embora seja atualmente uma fonte crítica de subsistência, a MAAPE continua a ser em grande medida informal, o que a deixa vulnerável à exploração por parte de criminosos e de intervenientes em conflitos e prejudica o seu potencial de desenvolvimento.

Os esforços anteriores para combater a MAAPE informal ou ilegal na África Ocidental denotaram uma tendência para envolver a repressão do setor. Contudo, a investigação demonstrou que as medidas repressivas, em vez de travarem a criminalidade, acabem na maior parte das vezes por aumentar a fragilidade e a possibilidade de captura criminosa das operações de mineração de ouro e das cadeias de abastecimento. Consequentemente, há um reconhecimento crescente da necessidade de estratégias alternativas, e as abordagens que procuram formalizar o setor MAAPE estão a ganhar força.¹ A formalização implica a integração da MAAPE na economia formal e no sistema regulamentar. Contudo, trata-se de um processo complexo e verifica-se que há falta de clareza sobre as intervenções políticas e programáticas eficazes na África Ocidental.² A regulamentação justa e coerente da terra e dos recursos minerais é essencial, mas enfrenta desafios, nomeadamente a insegurança no que toca à posse da terra e as ambiguidades jurídicas.³

O setor da MAAPE é dinâmico e as respostas devem adaptar-se aos desafios em constante evolução, como as ameaças de explosivos e produtos químicos. Para integrar a MAAPE na economia formal, é fundamental favorecer medidas de apoio em detrimento de medidas punitivas.

Metodologia: O processo de resolução de problemas

Gráfico 1: Definição do problema e do processo de resolução de problemas



A formalização do setor da MAAPE foi descrita como um problema perverso. O conceito de «problema perverso» tem origem no planeamento social e urbano e denota a ideia de que alguns desafios políticos são particularmente difíceis de resolver.⁴ Diz-se que os problemas perversos têm cinco características: envolvem muitas partes interessadas com prioridades contraditórias; as suas causas profundas são intrincadas; mudam e adaptam-se quando são implementadas intervenções para os melhorar; são novidade; e há poucas ou nenhuma formas de avaliar se as soluções propostas funcionarão.⁵ Por outras palavras, o problema da formalização da MAAPE é altamente complexo e multifacetado, o que dificulta a elaboração de respostas políticas eficazes.

Dada esta complexidade, é importante adotar um processo holístico e abrangente de resolução de problemas para desenvolver a política e a programação relativa à MAAPE. O processo de resolução de problemas consiste na definição do problema, na geração de novas ideias, na avaliação e seleção de soluções, bem como na implementação e avaliação dessas soluções. A definição do problema exige um diagnóstico da situação para identificar as causas profundas de um desafio e não apenas os seus sintomas. No contexto da MAAPE, a definição do desafio é especialmente crucial, dada a complexidade do setor e as lacunas em termos de dados e de compreensão dos fatores que impulsionam os vários intervenientes.

Desafios da MAAPE: Definição do problema

As partes interessadas enfrentam uma série de desafios multifacetados na tentativa de regular eficazmente o setor da MAAPE na África Ocidental e no Sahel.

Um setor dinâmico e em evolução

O setor da MAAPE é dinâmico e está em evolução, desafiando as perceções tradicionais das atividades, dos intervenientes e das cadeias de abastecimento. A crescente mecanização do setor e a cada vez maior dificuldade em distinguir entre atividades informais e criminosas colocam desafios significativos tanto para identificar as causas profundas dos problemas que os países enfrentam como para conceber respostas. Atualmente, a utilização crescente de explosivos e produtos químicos, em especial mercúrio e cianeto, nas operações mineiras também é uma grande ameaça para toda a região — resultado da crescente sofisticação, do avanço tecnológico e da interligação regional do setor da MAAPE da África Ocidental.⁶

O reforço dos fluxos transregionais permite não só a circulação adicional de ouro, mas também de conhecimentos, equipamentos, aprovisionamentos e produtos químicos. As novas tecnologias e métodos no setor mineiro são frequentemente introduzidos por cidadãos estrangeiros ou por cidadãos que trabalharam no setor do ouro no estrangeiro. O Burquina Fasso é um centro importante nestas cadeias de abastecimento regionais, com peritos, ouro e materiais conexos a atravessarem o país. Os intervenientes burquinenses são frequentemente identificados como centrais nos fluxos relacionados com a MAAPE, em especial de produtos químicos, em toda a África Ocidental. Há também relatos de mineiros sudaneses que trazem conhecimentos e equipamento. No norte do Mali, por exemplo, os intervenientes do Níger, do Chade e, em menor escala, do Sudão estão fortemente envolvidos na transformação com cianeto.⁷

A utilização crescente de explosivos em minas no Burquina Fasso e na África Ocidental é igualmente preocupante, não só no que respeita à segurança nas minas, mas também à dinâmica de instabilidade em geral. Os explosivos utilizados na mineração podem acabar nas mãos de grupos extremistas violentos em toda a região.⁸

Tensões entre meios de subsistência, estabilidade e exploração criminosa

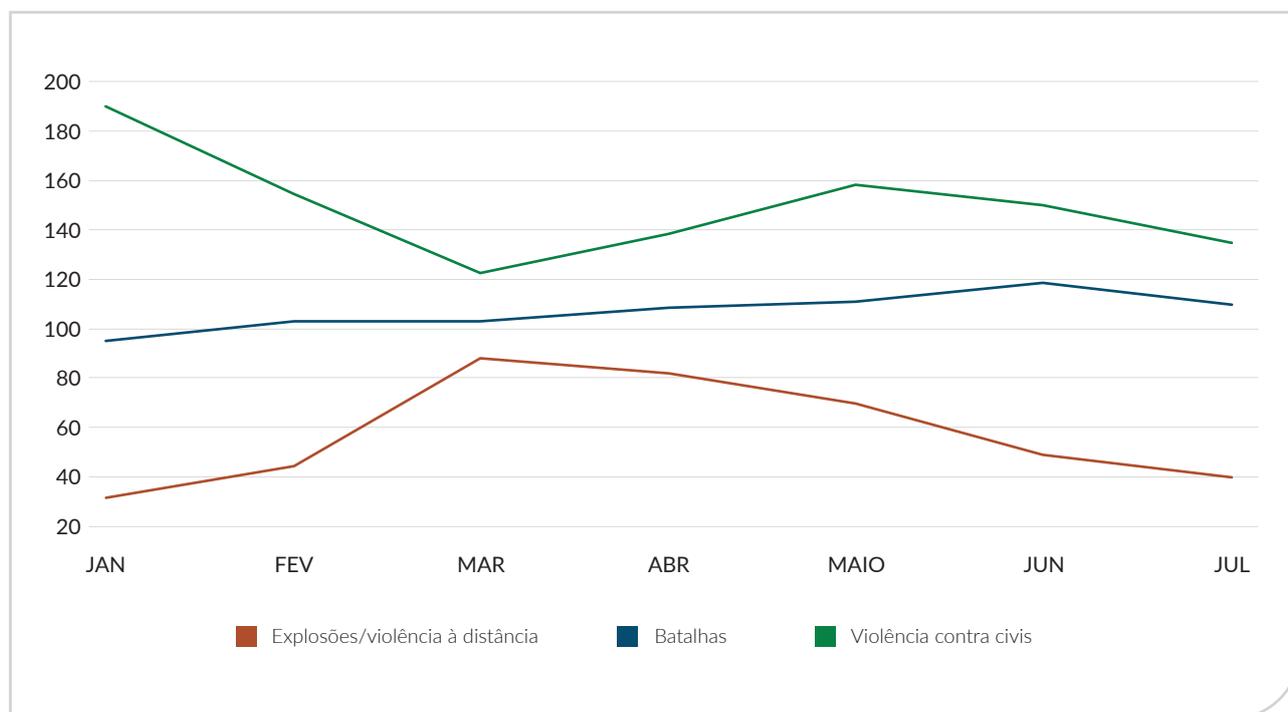
A tensão entre a MAAPE enquanto fonte de subsistência e de estabilidade, a exploração criminosa do setor do ouro, nomeadamente através da corrupção, e o papel do setor do ouro na dinâmica dos conflitos encontra-se bem documentada, incluindo na África Ocidental.⁹ Equilibrar o papel da MAAPE

como fonte de subsistência e estabilidade com a sua exploração criminosa, especialmente por grupos armados não estatais, continua a ser um dos principais desafios na conceção de respostas eficazes.

As redes de crime organizado infiltram-se no setor, exploram a sua informalidade para o contrabando de ouro, o branqueamento de capitais e a violência, e comprometem os esforços de formalização. Os grupos armados não-estatais no Sahel e na Nigéria tributam bens, incluindo ouro, como fonte de financiamento.¹⁰ Alguns grupos também controlam e lucram com os locais onde se pratica a MAAPE no Sahel.

Porém, em muitas das regiões mais afetadas pela insegurança, o setor da MAAPE atua como uma força estabilizadora e é uma fonte central de subsistência, nomeadamente para as pessoas deslocadas internamente (PDI). A MAAPE desempenha um papel central nas economias políticas e na dinâmica de estabilidade na região do Sahel, atraindo um número crescente de intervenientes envolvidos em atividades informais e ilícitas. Esta influência é particularmente crucial num contexto de elevado desemprego e subemprego entre os jovens e à medida que outras opções de subsistência tradicionais, em especial a agricultura, são ameaçadas, nomeadamente pelas alterações climáticas.

Gráfico 2: Incidentes violentos nos Estados do Sahel de 1 de janeiro a 30 de junho de 2023



Fonte: ACLED

O relatório do OCVAR-T «Tráfico de mão-de-obra na MAPEO: avaliação dos riscos nas zonas auríferas do Sara-Sahel» sublinha ainda mais a importância do ouro como meio de subsistência. O isolamento geográfico e político de certos locais do Saara e do Sahel central, que permanecem em grande parte fora do alcance das autoridades nacionais, ou onde a presença do Estado é limitada, e a simples concentração de trabalhadores em zonas que, de outro modo, seriam pouco povoadas levaram a que alguns deles surgissem como pontos de ligação para rotas e atividades criminosas. Contudo, as zonas auríferas podem oferecer aos intervenientes opções de subsistência que os afastam do envolvimento em formas mais nefastas ou violentas de criminalidade. Ao fazê-lo, as zonas auríferas oferecem um certo grau de estabilização às zonas mais vastas onde estão localizadas.¹¹

Direitos de propriedade fundiária e acesso à terra

A falta de terras, de direitos sobre os minerais e de segurança da posse para as partes interessadas no setor da MAAPE é uma causa profunda ou de ordem superior de uma série de outros desafios ligados ao setor do ouro. Assim, qualquer esforço de formalização terá necessariamente de assentar no acesso à terra e aos depósitos de ouro. Assegurar o financiamento, garantir a segurança nas minas, regulamentar as operações, salvaguardar os direitos humanos e resolver os danos ambientais podem estar todos ligados à terra e aos direitos de mineração e ao acesso à mesma. Porém, disponibilizar depósitos para a MAAPE e conseguir que os mineiros da MAAPE trabalhem em áreas designadas têm sido desafios significativos em toda a África Ocidental.

Embora os desafios relativos aos direitos e ao acesso à terra e aos minerais possam assumir muitas formas, o conflito entre a MAAPE e as operações de mineração industrial tem sido um ponto de ignição em vários países da África Ocidental. Assim, a tensão entre as minas industriais e a MAAPE em relação aos direitos de propriedade fundiária é um desafio que deve ser cuidadosamente gerido. As abordagens de formalização que envolvem e apoiam a MAAPE têm mais probabilidades de serem eficazes no que toca a reforçar a resiliência da comunidade, aumentar a força económica e reduzir a insegurança.

Marginalização e fragilização das mulheres na MAAPE

Estima-se que as mulheres representem 20 % a 50 % da força de trabalho da mineração artesanal e em pequena escala (MAPE) em África, com variações consoante o país, a cadeia de valor e o tipo de mineral.¹² Na África Ocidental, muitas mulheres dependem da mineração de ouro para a sua subsistência, sendo o dinheiro ganho frequentemente investido noutras atividades geradoras de rendimentos. Por exemplo, no Mali, algumas mulheres empresárias alugam equipamento para operações de MAAPE. Com o apoio da Federação das Mulheres Mineiras do Mali (FEMIMA), estas mulheres organizaram-se em cooperativas e conseguiram ser bem-sucedidas nas comunidades mineiras.

Contudo, as mulheres são vítimas de discriminação e marginalização no setor da MAAPE. Por exemplo, a negação dos direitos das mulheres à terra tem persistido, apesar do desenvolvimento de quadros jurídicos que alargam os seus direitos de propriedade.¹³ Esta situação é exacerbada pela presença de criminosos, que, segundo consta, perpetuam as desigualdades tradicionais e sociais de género que denigrem e desvalorizam as mulheres.

Por sua vez, embora o setor da MAAPE tenha provado ser uma rede de segurança económica para as mulheres e exista um potencial significativo para que a MAAPE contribua para os ganhos económicos e de desenvolvimento das mulheres, esses ganhos continuam em grande parte por realizar. Os fatores sistémicos marginalizam as mulheres, dificultam-lhes a obtenção de posições mais lucrativas no setor e impedem-nas de usufruir de maiores benefícios económicos da MAAPE.

Opções de resposta: Geração de novas ideias

Emergindo do crescente consenso em torno da necessidade de abandonar as medidas repressivas contra a MAAPE e adotar quadros de resposta alternativos, as vias de formalização tornaram-se um elemento central — mas complexo — da resposta aos desafios colocados pela MAAPE. Há sete elementos-chave a considerar na formulação de uma abordagem eficaz para apoiar a formalização da MAAPE, tirando partido das melhores práticas regionais emergentes. Embora, por si só, não constituam de modo algum uma resposta global, estes sete elementos começam de facto a enfrentar os desafios centrais da formalização que foram identificados.

Direitos de propriedade fundiária e de mineração

Os esforços de formalização terão necessariamente de assentar na facilitação do acesso à terra e aos depósitos de ouro na MAAPE. A criação de corredores mineiros ou de outras zonas designadas para a MAAPE foi promovida e revela-se promissora. Até à data, os corredores mineiros têm sido um elemento-chave da abordagem da Mauritânia, que tem registado algum êxito inicial. Para aproveitar os potenciais benefícios da criação de zonas de mineração artesanal e aumentar o potencial de êxito a longo prazo, é necessário tomar várias medidas. Estas incluem o diálogo com as partes interessadas da MAAPE logo no início do processo incluindo-as numa participação significativa durante todo o processo e assegurando que os locais selecionados são produtivos.¹⁴

Recomendações

- Desenvolver e aplicar um quadro jurídico abrangente adaptado para permitir e regulamentar as operações de MAAPE nos corredores mineiros.
- Fornecer dados geológicos fiáveis e acessíveis para que os organismos governamentais e os mineiros possam tomar decisões informadas e identificar áreas com potenciais depósitos minerais.
- Incentivar a cedência voluntária de terrenos pelas comunidades. Promover o diálogo com as comunidades locais e sensibilizar para os benefícios dos corredores mineiros, com o objetivo de ajudar a fomentar a vontade de ceder terras para atividades mineiras formalizadas.
- Criar mecanismos de indemnização transparentes e justos para garantir o respeito dos direitos e interesses das comunidades.
- Aplicar medidas de segurança sólidas e promover a cooperação entre as autoridades competentes e as partes interessadas para criar um ambiente seguro para os mineiros, nomeadamente expulsando os grupos criminosos dos corredores de mineração.
- Melhorar o acesso a equipamentos sociais como os cuidados de saúde, a educação e as infraestruturas, uma vez que tal contribui para o bem-estar geral dos mineiros e das comunidades locais.
- Envolver ativamente as comunidades locais nos processos de tomada de decisão e assegurar que as suas vozes sejam ouvidas, uma vez que tal pode promover um sentimento de apropriação e responsabilidade. Este objetivo pode ser alcançado através de consultas significativas, de parcerias e da criação de mecanismos de participação da comunidade.
- Atribuir áreas ou blocos específicos exclusivamente para as mulheres mineiras, melhorando assim as oportunidades para as mulheres e a sua representação no setor mineiro.
- Rever e atualizar os mapas dos corredores para garantir que podem acomodar alterações nos locais das minas, tais como a descoberta de novos locais ou o esgotamento dos locais mais antigos.

Para serem bem sucedidas, as abordagens devem alinhar os interesses dos mineiros industriais e das partes interessadas da MAAPE, permitindo-lhes coexistir o mais harmoniosamente possível. As empresas MGE terão de ir além das abordagens baseadas na segurança e estabelecer uma forte compreensão e relação com as partes interessadas da MAAPE. São igualmente necessários canais de comunicação abertos entre as operações MAPE e MGE e vias legais para uma cooperação viável.¹⁵

Recomendações

As empresas de MGE devem:

- Abdicar de partes não utilizadas ou não desejadas das suas concessões ou celebrar acordos tributários com as partes interessadas da MAAPE.
- Estabelecer mecanismos de diálogo e colaboração com as partes interessadas na MAAPE.
- Partilhar dados geológicos, sempre que possível, para permitir decisões informadas sobre o melhor local para a MAAPE.
- Assegurar que as abordagens à MAAPE sejam orientadas pelo envolvimento da comunidade e não por preocupações de segurança.

Os governos devem:

- Estabelecer e apoiar mecanismos de diálogo e colaboração entre os mineiros industriais e as partes interessadas da MAAPE.
- Assegurar que os quadros jurídicos permitam e incentivem a cooperação entre as operações mineiras industriais e os operadores da MAAPE.

Cooperativas e outros organismos do setor mineiro

Considerou-se que a criação de organismos coletivos como as cooperativas pode potencialmente trazer uma série de benefícios, nomeadamente ao permitir que os mineiros agreguem os seus recursos e acedam ao financiamento coletivamente, permitindo-lhes ultrapassar os constrangimentos financeiros individuais e proporcionando uma maior estabilidade financeira. A criação de cooperativas poderia também ajudar a formalizar as cadeias de abastecimento de ouro e tornar mais viável a transparência e a responsabilização no comércio do ouro.

Ao mesmo tempo, é necessário ser sensível às complexidades das estruturas organizacionais e da dinâmica de poder dos mineiros. As partes interessadas, incluindo os agentes governamentais, os doadores e os peritos estrangeiros, devem evitar dar poder a um pequeno número de indivíduos em detrimento de um grupo maior ou evitar contribuir para resultados negativos para grupos tradicionalmente marginalizados. Noutros contextos africanos, certos comerciantes, corretores e exportadores apoderaram-se das cooperativas utilizando-as para perpetuar formas pré-existentes de captura de recursos e acordos de partilha de receitas.¹⁶ Assim, embora a formação de organismos coletivos ofereça benefícios potenciais significativos para os mineiros, os governos e os consumidores a jusante, é necessário acompanhar e proceder a uma análise para garantir que os resultados desejados são alcançados e que quaisquer consequências indesejadas são rapidamente identificadas e resolvidas.¹⁷

Recomendações

- Assegurar a existência de quadros legislativos e regulamentares que permitam e incentivem a formação de organismos coletivos no setor da MAAPE.
- Assegurar a existência de mecanismos de acompanhamento e avaliação para avaliar os organismos coletivos e proteger contra os abusos ou a marginalização de grupos vulneráveis, como as mulheres ou as minorias.
- Incentivar a formação de organismos coletivos, oferecendo benefícios como taxas de imposto favoráveis, formação e acesso a equipamento de proteção individual ou equipamento de mineração e transformação.

Inclusão das questões de género na conceção de políticas e programas

Para minorar os desafios das mulheres no setor e permitir-lhes experimentar todos os benefícios da formalização da MAAPE, devem ser feitos esforços deliberados a nível regional e nacional através de leis e políticas afirmativas. A formalização sensível às questões de género proporcionará às mulheres mineiras mais oportunidades de inclusão e crescimento no setor. Há necessidade de avaliações e respostas multifacetadas para compreender os impactos das questões de género e capacitar as mulheres no setor. Existem vários recursos que podem fornecer orientações aos países sobre o desenvolvimento de uma programação sensível ao género.¹⁸

Recomendações

- Adotar legislação e regulamentos que sejam sensíveis às questões de género.
- Reservar fundos do governo e dos doadores para iniciativas sensíveis às questões de género.
- Assegurar o acesso aos corredores de mineração, o que poderá incluir a afetação de espaços específicos às mulheres mineiras.
- Assegurar que as políticas e os procedimentos de licenciamento e de concessão mineira tenham em conta os desafios específicos que as mulheres enfrentam e sejam adaptados em conformidade.

Centros de serviços descentralizados

A concentração do controlo sobre os centros de transformação — nós centrais da cadeia de abastecimento de ouro — é vista como um dos princípios centrais da abordagem da Mauritânia à formalização da MAAPE, que tem tido um êxito incipiente e parcial até à data. A existência de centros de transformação da MAAPE pode centralizar e racionalizar a transformação dos materiais extraídos, fornecendo as infraestruturas e o apoio técnico necessários, reduzindo os custos e melhorando a eficiência. Estes serviços podem ser atrativos para os mineiros, motivando-os a colaborar com o governo e com os esforços de regulamentação. Contudo, outros países não tiveram o mesmo êxito que a Mauritânia no que diz respeito à criação de centros de transformação, o que sublinha a necessidade de um apoio governamental consistente e dedicado, bem como de fortes salvaguardas contra a corrupção.

A natureza remota dos locais de MAAPE e as longas distâncias entre locais podem criar desafios para o estabelecimento de centros de transformação. Assim, determinar o número e a localização dos centros de transformação é um exercício de equilíbrio entre a centralização das atividades e a garantia de que os centros são opções acessíveis e atrativas para os mineiros da MAAPE. Na Mauritânia, o abastecimento limitado de água beneficiou o governo neste aspeto. Ao proporcionar acesso à água nos centros de transformação, o governo conseguiu exercer um maior controlo sobre as atividades de transformação e assumir uma posição mais firme na regulação dos processos para atenuar a poluição ambiental. Este é considerado um fator importante para o êxito inicial dos centros de transformação na Mauritânia.

A abordagem da Mauritânia suscita considerações quanto à forma como os governos podem exercer controlo sobre os insumos e os recursos necessários para minerar e transformar o minério que contém ouro como parte de esforços regulamentares mais amplos da MAAPE.

Recomendações

- Estabelecer centros de serviços em zonas acessíveis com serviços essenciais como água, eletricidade, cuidados de saúde, polícia, mercados alimentares, habitação, serviços financeiros e gabinetes de regulamentação próximos para uma supervisão e gestão eficientes.
- Estabelecer e exercer controlo sobre os locais de transformação comunitários, reconhecendo os desafios de o fazer no contexto imediato de forte instabilidade.
- Considerar a forma de exercer controlo sobre os insumos e os recursos essenciais para as cadeias de abastecimento de ouro, com o objetivo de tornar a participação no setor regulamentado atrativa para os mineiros.

O estabelecimento de balcões de compra de ouro, ou *comptoirs*, é outra abordagem que os países têm adotado para captar os fluxos de ouro e interagir com os mineiros da MAAPE. As opções de compra descentralizadas perto das zonas de produção de ouro podem aumentar a interação com os mineiros e promover os esforços de formalização.¹⁹ Contudo, a supervisão dos gabinetes de compras pode ser difícil, aumentando potencialmente os riscos de corrupção. Como tal, é necessário encontrar um equilíbrio com base no contexto e na capacidade.

Para que as estruturas de compra de ouro sejam bem sucedidas, têm de ser adaptadas aos desafios específicos, aos objetivos políticos e às capacidades dos Estados. Além disso, o que pode ser uma estrutura de compras ideal a longo prazo pode não ser possível a curto prazo devido a restrições de capacidade. Como tal, para melhor se adaptarem à situação e aos objetivos únicos de cada país, as estruturas de compra de ouro devem ser assentar num forte conhecimento dos mercados de ouro formais, informais e ilícitos, e devem ser continuamente avaliadas e coordenadas com os parceiros regionais. As partes interessadas têm de adotar estratégias para se envolverem com as redes estabelecidas, incluindo mineiros e comerciantes.

Recomendações

- Coordenar a gestão dos programas de compra de ouro entre os bancos centrais, que são frequentemente responsáveis pela compra de ouro, e outros ministérios e organismos reguladores relevantes, desde o nível central até ao nível local.
- Oferecer preços competitivos e sustentáveis para o ouro sem comprometer a capacidade operacional. Chegar a um acordo sobre quem vai absorver os custos e estabelecer a sua disponibilidade para o fazer é fundamental para implementar com êxito esta abordagem. Outros incentivos, como o acesso ao financiamento que pode ser associado a regimes de aquisição, também devem ser considerados.
- Garantir a liquidez. Os compradores estatais precisam de ter dinheiro suficiente em caixa para comprar de forma fiável todo o ouro apresentado para venda. Os sistemas bancários eletrónicos podem contribuir para superar este desafio e facilitar o acompanhamento das transações financeiras, mas podem, pelo menos inicialmente, revelar-se menos atrativos para os mineiros do que o numerário, pelo que a sua introdução poderá ser gradual.
- Adaptar as políticas de diligência devida ao contexto atual e à capacidade e objetivos do governo. Uma política de «não fazer perguntas» tem a vantagem de reduzir os obstáculos à entrada, o que promove os objetivos políticos de aumentar o envolvimento com as partes interessadas da MAAPE e de captar uma maior parte das receitas do ouro. Contudo, esta abordagem pode comprometer os esforços para minimizar os impactos negativos e elevar os padrões no setor do ouro.

- Assegurar que uma parte das receitas geradas pela venda de ouro permaneça na comunidade. Isto pode ajudar a aumentar a adesão da comunidade e incentivar as comunidades a pressionar os mineiros a vender dentro das cadeias de abastecimento formais.²⁰

Capacidade e colaboração: Reforço dos organismos nacionais e da coordenação regional

Devido à natureza multifacetada da MAAPE e dos mercados ilícitos de ouro, esta questão envolve um vasto leque de intervenientes, nomeadamente as partes interessadas dos setores mineiro, ambiental, comercial, financeiro, do desenvolvimento, da aplicação da lei e da saúde. As respostas mais eficazes foram conseguidas quando várias agências governamentais se envolveram na partilha de informações e numa ação coordenada. Contudo, a colaboração e as reformas regulamentares são o reflexo da eficácia das agências e dos departamentos do Estado responsáveis pela sua administração. As reformas inovadoras e bem pensadas são frequentemente prejudicadas por um apoio insuficiente. Assim, as autoridades competentes devem ser dotadas de pessoal, financiamento e formação adequados.

São igualmente necessários esforços para melhorar a coordenação vertical entre as autoridades a nível local, provincial (ou equivalente), nacional e regional. A colaboração e a cooperação regionais podem desempenhar um papel importante no êxito das intervenções políticas. Os esforços de colaboração, através da coordenação institucional e da partilha de informações, podem promover as melhores práticas, enfrentar desafios comuns e criar um ambiente propício às práticas mineiras sustentáveis.

Recomendações

- Promover a coordenação institucional através da criação de mecanismos e sistemas de partilha de informação, bem como de grupos de trabalho ou plataformas que reúnam os vários intervenientes.
- Assegurar a participação de um vasto leque de partes interessadas — nomeadamente dos setores mineiro, ambiental, do comércio, das alfândegas, da aplicação da lei e das finanças (bancos centrais) — e de outros intervenientes relevantes no desenvolvimento e na aplicação das respostas.
- Procurar o apoio de parceiros de desenvolvimento, tais como organizações internacionais e agências doadoras, para prestar assistência técnica, reforço das capacidades e ajuda financeira ao setor da MAAPE.

Conclusão

O setor da MAAPE é dinâmico e está em constante evolução. Por sua vez, os desafios e as respostas também estão em constante evolução. Tal reflete-se nos debates sobre a terminologia e a ameaça crescente de explosivos e produtos químicos na África Ocidental e na região do Sahel. Mas embora o setor seja explorado por criminosos, é também uma importante fonte de subsistência para muitas populações rurais e espera-se que continue a crescer. Como tal, as medidas de apoio que integram a MAAPE na economia regular devem ser preferidas às medidas punitivas que empurram o setor para a clandestinidade.

O processo de resolução de problemas é um quadro valioso para definir o desafio, identificar as causas profundas, gerar novas ideias e implementar soluções. Exige um processo holístico, abrangente e cíclico, que está em constante avaliação. Embora este processo tenha muitas facetas diferentes, a resolução de questões relacionadas com os direitos da propriedade fundiária e as tensões entre os meios de subsistência e a criminalidade será uma base fundamental para os esforços de formalização. Além disso, a inclusão das perspetivas femininas e o desenvolvimento de respostas sensíveis ao género devem estar sempre presentes.

Notas

- 1 Lucia Bird e Marcena Hunter, *Will Burkina Faso's closure of artisanal gold mines work this time?*, ENACT Africa, 28 de outubro de 2022, <https://enactafrica.org/enact-observer/will-burkina-fasos-closure-of-artisanal-gold-mines-work-this-time>.
- 2 Programa das Nações Unidas para o Ambiente, *Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda*, 2012.
- 3 Instituto das Nações Unidas para Formação e Investigação e Programa das Nações Unidas para o Ambiente, *Handbook for developing national ASGM Formalization strategies within national action plans*, 2018.
- 4 Horst Rittel e Melvin Webber, *Dilemmas in a general theory of planning*, Policy Sciences, 4, 2, 1973, 155-169, doi:10.1007/bf01405730.
- 5 John C. Camillus, *Strategy as a wicked problem*, Harvard Business Review Magazine, maio de 2008, <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem>.
- 6 Marcena Hunter, *Beyond blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative against Transnational Organised Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.
- 7 Observatório das Economias Ilícitas na África Ocidental, Boletim de risco, edição 6, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, novembro de 2021, <https://riskbulletins.globalinitiative.net/wea-obs-002/03-rise-in-cyanide-based-processing-techniques.html>.
- 8 International Crisis Group, *Keeping jihadists out of northern Côte d'Ivoire*, 11 de agosto de 2023, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-08/b192-northern-cote-divoire.pdf>.
- 9 Marcena Hunter, *Beyond blood: Gold, conflict and criminality in West Africa*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 28 de novembro de 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/gold-conflict-criminality-west-africa/>.
- 10 Observatório das Economias Ilícitas na África Ocidental, Boletim de risco, edição 7, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, abril de 2023, <https://riskbulletins.globalinitiative.net/download/wea-obs-007-screen-pdf.pdf>.
- 11 Alice Fereday, *Labour-trafficking in ASGM: Assessing risks in the Sahara-Sahel goldfields*, OCWAR-T, junho de 2023.
- 12 Natalia Yakovleva, *Perspectives on female participation in artisanal and small-scale mining: A case study of Birim North District of Ghana*, Resources Policy, Volume 32, n.ºs 1-2, 2007, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2007.03.002>.
- 13 Adeoye O. Akinola, *Women, culture and Africa's land reform agenda*, Frontiers in Psychology, 9, 2234, 23 de novembro de 2018, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02234>.
- 14 Marcena Hunter, *Combating illicit gold markets in eastern and southern Africa*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, novembro de 2022.
- 15 *Ibidem*.
- 16 Gavin Hilson, *The Africa mining vision: A manifesto for more inclusive extractive industry-led development?*, Canadian Journal of Development Studies, 41, 417-431.
- 17 *Ibidem*.
- 18 Ver, por exemplo: Adriana Eftimie, Katherine Heller, John Strongman Jennifer Hinton, Kuntala Lahiri-Dutt e Nellie Mutemeri, *Gender dimensions of artisanal and small-scale mining: A rapid assessment toolkit*, Banco Mundial, 2012; Impact, *Toolkit: Gender impact assessments for projects and policies related to artisanal and small-scale mining*, dezembro de 2020.
- 19 Maurice Topham et al, *Preventing violent extremism in Senegal: Threats linked to gold mining*, ISS Africa, 2022, <https://issafrica.org/research/west-africa-report/preventing-violent-extremism-in-senegal-threats-linked-to-gold-mining>.
- 20 *Ibidem*.



Créditos das imagens	Página
GI-TOC.....	Capa

Esta publicação é co-financiada por



EUROPEAN UNION



cooperation
germany – ecowas

ZUSAMMENARBEIT DEUTSCHLAND – ECOWAS

Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia e do Gabinete Federal dos Negócios Estrangeiros da Alemanha. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos autores e não reflecte necessariamente as opiniões da União Europeia ou do Ministério Federal das Relações Exteriores da Alemanha.

Sobre os autores

Marcena Hunter é a responsável temática na GI-TOC no que toca à indústria extrativa e aos fluxos ilícitos. Embora o seu trabalho tenha abrangido um vasto leque de materiais e áreas geográficas, atualmente centra-se no crime relacionado com o ouro, outros recursos minerais, fluxos financeiros ilícitos e respostas ao crime organizado no âmbito do desenvolvimento.

O Dr. Gideon Ofori-Peasah é um analista da GI-TOC. O seu trabalho centra-se principalmente nas indústrias extrativas na África Ocidental e no crime organizado no Gana.

Theodora Williams Anti é a diretora executiva da FOSDA (do inglês Foundation for Security and Development in Africa), uma fundação que procura garantir a segurança e o desenvolvimento em África. É especialista em igualdade de género, dando particular ênfase à paz e à segurança das mulheres.

O Dr. Edgar Takyi Akonor é professor sénior no Departamento de Antropologia da Universidade de Cape Coast, no Gana. É especialista em criminologia/justiça penal, armas de pequeno calibre, paz e segurança.

Rayane EL Ghastalany é investigadora de doutoramento no domínio da mineração na Universidade de Nouakchott.

Gabriel Moberg é analista de investigação na GI-TOC. O seu trabalho centra-se principalmente na carteira de produtos extrativos, com uma ênfase específica nos temas relacionados com os minerais.

Agradecimentos

Os autores agradecem à ENACT a sua valiosa revisão por pares e manifestam a sua gratidão a Lucia Bird e Tuesday Reitano, revisoras e editoras, pelas suas opiniões construtivas e pelo apoio dedicado na edição do presente relatório. Um agradecimento especial aos peritos do governo, da sociedade civil e do meio académico que representam o Gana, a Costa do Marfim, o Burkina Fasso, a Mauritânia, o Níger e o Mali. Reconhecemos também a dedicação da equipa de comunicação e publicação da GI-TOC pelo seu trabalho diligente e apoio inabalável neste esforço.



OCWAR-T

Crime Organizado: A Resposta da África Ocidental ao Tráfico

Coordenado por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Implementado por

ISS INSTITUTO DE ESTUDOS
DE SEGURANÇA



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME