

DEZ ANOS DO PROCESSO DE
KIMBERLEY:
ELEMENTOS, EXPERIÊNCIAS
ADQUIRIDAS E PERSPECTIVAS PARA
FUNDAMENTAR A ATUAÇÃO DA
DIPLOMACIA BRASILEIRA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

**Dez anos do Processo de Kimberley:
elementos, experiências adquiridas e
perspectivas para fundamentar a atuação
diplomática brasileira**



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Revisão:

Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:

Maurício Cardoso e Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Cesar, Antonio Augusto Martins.

Dez anos do processo de Kimberley : elementos,
experiências adquiridas e perspectivas para
fundamentar a atuação diplomática brasileira. – Brasília:
Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
276p.

ISBN: 978.85.7631.324-3

1. Relações Exteriores. 2. Processo de Kimberley.
3. Comércio de diamantes.

CDU 327.3(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Agradecimentos

Sou grato a Samir Nahass, João César de Freitas Pinheiro, Myron Alves, Francisco Ribeiro, Fernando Simas Magalhães, Cristina Vieira Machado Alexandre, Philip Fox-Drummond Gough, Antonio José Ferreira Simões, José Vicente da Silva Lessa, Luiz Guilherme de Oliveira, Susan Elizabeth Martins Cesar de Oliveira, Rejane Xavier, Giuliana Schaden Marcelino Gosmann, Jeffrey Watkins, Ivana Marília Mattos Dias Serra e Gurgel, Carla Barroso Carneiro, Joel Souza Pinto Sampaio, Luciano Mazza de Andrade, Candice Sakamoto Souza Vianna e Zauder Fernando de Castro, pelo apoio.

À Daniella, pela paciência e pelo encorajamento.



“A crer na tradição houve descobertos riquíssimos; Afonso Sardinha, dizia-se, deixara oitenta mil cruzados de ouro em pó. Há de entrar exagero nesta conta, ou pelo menos muito ogó haveria no monte. Se tanto abundasse o metal, a população teria afluído aos bandos e os paulistas não levariam tanto tempo vida de bandeirantes.

(...)

D. Pedro II, depois de ver frustradas ou mal correspondidas todas as esperanças concentradas nas minas, resolveu dar um passo: dirigiu as mais lisonjeiras cartas à gente principal de São Paulo, confiando-lhe por assim dizer a questão.

Este apelo aos brios paulistas provocou o maior entusiasmo: um rei ainda se reputava então semideus, e uma carta régia honra quase sobre-humana. De chofre aparelharam-se e partiram nos rumos mais opostos numerosas bandeiras, e desde logo se evidenciou que, se o Brasil contivesse haveres minerais, não poderia conservá-los encobertos por mais tempo.

O mais famoso destes bandeirantes, transformado agora em mineiro pelo pedido do rei, chamava-se Fernão Dias Pais. Administrava algumas aldeias de índios Guanãan, desfrutava a casa grande característica da economia naturista e transmontara já o pino da vida. Alistou-se na cruzada do metal, apesar de tudo isto. Dez anos consumiu na porfia, e ao falecer nas matas do rio Doce levou a certeza de haver descoberto as célebres esmeraldas, secularmente esquivas.

(...)

Levaria longe os pormenores do regime fiscal, imposto a Minas Gerais e, até onde o permitiam as distâncias e a população esparsa, à Bahia, Goiás e Mato Grosso; a proibição de abrir novas picadas, a proibição de fundar novos engenhos, a proibição de andar com ouro em pó, a proibição de andar com ouro amoedado, a proibição de exercer o ofício de ourives, os impostos múltiplos, os donativos implorados por prazo certo e curto e depois exigidos imperiosamente por prazo muito maior, estranhando-se a ousadia de suspendê-los nos termos do acordo inicial, mostraria até onde pode chegar uma administração sem melindres e sem inteligência e uma gente sem energia, se não fosse o distrito adiamantino.

Apenas uma amostra. Divulgada em 1730 a existência de diamantes no Tijuco, logo D. Lourenço de Almeida, governador de Minas Gerais, estabeleceu a capitação de 5\$ por cada escravo empregado nas lavras; no ano seguinte mandou despejar as minas, expulsar da comarca do Serro negros, mulatas e mulatos forros, limitar a mineração a certa zona, pagando-se pelo menos 60\$ anualmente, afinal por muito favor reduzidos a 20\$, proibiu vendas fora do povoado e só as permitiu na povoação com o sol de fora; em 1734, a capitação foi elevada a 40\$, e logo em seguida vedada a mineração e mandado que nenhum dos habitantes do distrito pudesse ter bateia, almocafre, alavanca ou qualquer outro instrumento de minerar. Com o tempo foi-se tornando mais tirânico o regime, de modo a permitir que a Coroa portuguesa ficasse senhora do mercado de diamantes do mundo inteiro.”

João Capistrano de Abreu, “Capítulos de História Colonial”

Lista de Siglas e Abreviaturas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ADF	Allied Democratic Forces
AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CASM	ommunities and Small Scale Mining
CCP	Comissão de Construção da Paz
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CITES	Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Silvestres da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção
CNCD	Cadastro Nacional de Diamantes
CNDP	Congresso Nacional para a Defesa do Povo
CPRM	Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais
CRP	Comitê de Regras e Procedimentos
CP	Comitê de Participação
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CS	Comitê de Seleção
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DACCESS	Divisão de Acesso a Mercados
DNU	Divisão das Nações Unidas

DDI	Diamond Development Initiative
DECEX	Departamento de Operações de Comércio Exterior
DfID	Department for International Development
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DTC	Diamond Trading Company
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
FAR	Forces Armées Rwandaises
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GSN	Grupo de Supridores Nucleares
GT	Grupo de Trabalho
GTE	Grupo de Trabalho de Estatísticas
GTED	Grupo de Trabalho de Especialistas em Diamante
GTM	Grupo de Trabalho de Monitoramento
GTPAA	Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar
GURN	Government of Unity and National Reconciliation
GW	Global Witness
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDMA	International Diamond Manufacturers Association
KPCS	Kimberley Process Certification Scheme
LRA	Lord's Resistance Army
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF	Ministério da Fazenda
MME	Ministério de Minas e Energia
MINUCI	Missão das Nações Unidas em Côte d'Ivoire
MONUC	Missão da ONU na República Democrática do Congo
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MPLA	Movimento para a Libertação de Angola
NPFL	National Patriotic Front of Liberia
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUCI	Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire

PAC	Partnership Africa-Canada
PF	Polícia Federal
PK	Processo de Kimberley
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDC	República Democrática do Congo
RISE	Regimento Interno da Secretaria de Estado
RPF	Rwandan Patriotic Front
RTC	Relatório de Transações Comerciais
RUF	Revolutionary United Front
SADC	Southern African Development Community
SAESSCAM	Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining
SCPK	Sistema de Certificação do Processo de Kimberley
SGM	Secretaria de Geologia e Mineração
SRF	Secretaria da Receita Federal
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
USAID	United States Agency for International Development
WBNF	West Bank Nile Force
WDC	World Diamond Council
WFDB	World Federation of Diamond Bourses
WTO	World Trade Organisation



Sumário

Introdução, 15

Capítulo 1 – O surgimento do Processo de Kimberley no contexto internacional: guerras, campanhas, comércio internacional de diamantes e o mecanismo político para combater os “diamantes de conflito”, 25

- 1.1 – Guerras e o papel dos recursos naturais, 26
- 1.2 – “A Rough Trade” e outras campanhas, 45
- 1.3 – O comércio internacional de diamantes, 46
- 1.4 – Primeiras reuniões, estabelecimento do Processo de Kimberley e anos iniciais, 54

Capítulo 2 – Base legal, caracterização e estrutura, 63

- 2.1 – Base legal e definição, 64
 - 2.1.1 – *O Documento SCPK, os Sistemas Nacionais de Certificação e o Waiver da OMC, 64*
 - 2.1.2 – *O que é, afinal, o Processo de Kimberley? A caracterização “núcleo de regime de controle do comércio internacional de diamantes brutos” como denominador comum e as diferentes percepções dos atores envolvidos, 68*
 - 2.1.3 – *Um mecanismo singular?, 77*
- 2.2 – Estrutura, 81
 - 2.2.1 – *Os Grupos de Trabalho, 82*

Capítulo 3 – O período 2004-2009, 97

- 3.1 – Reuniões Plenárias: pontos de destaque, 97
- 3.2 – Casos especiais, 101

Capítulo 4 – O Brasil e o Processo de Kimberley, 115

- 4.1 – Participação nas reuniões iniciais e adesão, 116
- 4.2 – Adequação aos requisitos mínimos do SCPK – Distribuição interna de competências, 117
- 4.3 – Os “controles internos” e a crise, 120
 - 4.3.1 – *Principais desafios na organização da extração de diamantes no Brasil, 122*
 - 4.3.2 – *Crise, 128*
- 4.4 – Nova legislação, estado atual dos controles internos e participação no PK com ênfase no Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar, 133
 - 4.4.1 – *Participação nas Reuniões 2006-2009, 139*

Capítulo 5 – Estado atual e perspectivas à luz dos interesses brasileiros, 143

- 5.1 – Limites, perigos e oportunidades do controle, 146
 - 5.1.1 – *A “agenda do desenvolvimento” e o PK, 147*
 - 5.1.2 – *Direitos Humanos, 149*
 - 5.1.3 – *O conceito de “controles internos” do SCPK e suas vinculações, 153*
 - 5.1.4 – *Alternativas de ação, 154*
 - 5.1.5 – *Controle e questões organizacionais, 180*
- 5.2 – Outros temas, 181
 - 5.2.1 – *A relação PK-ONU, 182*
 - 5.2.2 – *Identificação de diamantes, 187*

Conclusão, 189

Bibliografia, 195

Anexos, 209

Introdução

O Processo de Kimberley (PK) articula governos, indústria e sociedade civil com a finalidade de disciplinar o comércio de diamantes brutos e, dessa forma, evitar a utilização do comércio de “diamantes de conflito” para o financiamento de movimentos rebeldes atuando contra governos legítimos¹.

O PK teve início em 2000, em grande medida como reação a campanhas de Organizações Não Governamentais (ONGs) que deram visibilidade a uma situação que, se não inédita, atingira um novo patamar na década de 90: a utilização do comércio clandestino de diamantes como fonte de financiamento de conflitos na África. A partir dessa visibilidade, que ameaçou a existência da indústria mundial de extração e comércio legal de diamantes ao retratá-la como corresponsável (ou no mínimo conivente) com as atrocidades sendo cometidas nos conflitos de Angola, República Democrática do Congo (RDC) e Libéria/Serra Leoa, arquitetou-se coalizão de interessados em atacar o problema: além das ONGs e da indústria, governos de países afetados, produtores e importadores de diamantes, e a Organização das Nações Unidas (ONU).

As reuniões tiveram início na cidade sul-africana de Kimberley, em maio de 2000. Em dezembro do mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações

¹ Definição da ONU para “diamantes de conflito”, expressa no preâmbulo da Resolução 55/56 da AGNU: “*Understanding* conflict diamonds to be rough diamonds which are used by rebel movements to finance their military activities, including attempts to undermine or overthrow legitimate governments”.

Unidas (AGNU) deu apoio e legitimidade ao processo por meio da Resolução 55/56. Em novembro de 2002, delegações representando 37 “Participantes”², entre os quais o Brasil, reunidas em Interlaken (Suíça) assinaram a Declaração de Interlaken, que adotou o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley (SCPK) por meio de documento básico intitulado “Documento SCPK”. Em janeiro de 2003, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou a Resolução 1459, pela qual estendeu seu apoio ao PK.

O SCPK entrou em vigor em 1º de janeiro de 2003 e contribuiu para reduzir o percentual de diamantes de conflito introduzidos no fluxo internacional de entre 4 e 15% (média estimada, antes de 2003) a menos de 1%³. Em 2008, por meio de 48.842 certificados, o PK monitorou exportações equivalentes a US\$ 39 bilhões em diamantes brutos, relativos a mais de 412,28 milhões de quilates⁴. Na Reunião Plenária da Namíbia, em novembro de 2009, o único caso de diamantes de conflito existente era o de Côte d’Ivoire.

O Documento SCPK estabelece requisitos mínimos para o funcionamento de mecanismos nacionais de controle para a exportação e a importação de diamantes brutos entre os países participantes. Os pilares do sistema são os seguintes: a) ao exportar diamantes brutos, cada participante deve emitir certificado específico que atesta a origem daquele carregamento; b) ao importar diamantes brutos, exigir a apresentação do certificado correspondente; c) exportar e importar diamantes brutos apenas entre países participantes do SCPK; e d) manter e publicar estatísticas confiáveis relativas ao comércio e à produção de diamantes brutos. A lógica do sistema tem como premissa o fato de que não existe método científico de identificação de origem de diamantes individuais; o máximo que se conseguiu, até hoje, foi o estabelecimento de padrões de ocorrência para algumas localidades, que podem ser relacionados a lotes de diamantes, *antes* que eles sejam misturados a outros.

Fruto de um contexto específico, o PK tem estrutura e funcionamento peculiares. Funciona em estreita coordenação com a ONU, sendo objeto de resolução anual da AGNU e interagindo com o CSNU nos casos concretos de “diamantes de conflito”. Além dos atuais 75 países, representados por 49

² A qualidade de “Participante” tornar-se-ia efetiva quando os países tivessem vigente legislação interna que os habilitasse a atingir os requisitos mínimos preconizados pelo SCPK. Esse processo, no Brasil, teve início com a Lei 10.743, de 9 de outubro de 2003.

³ Sítio de internet do Processo de Kimberley: www.kimberleyprocess.com.

⁴ Documento “*Global Summary 2008*”, sítio do Processo de Kimberley. Anexo à tese.

“Participantes” (entre os quais a União Europeia) – o que significa a virtual totalidade dos produtores e compradores de diamantes – o PK conta com a participação ativa dos “Observadores”, que são a indústria, representada pelo *World Diamond Council* (WDC), e a sociedade civil, representada pelas ONGs *Global Witness* (GW) e *Partnership Africa-Canada* (PAC). Por outro lado, não possui sede ou secretariado permanentes, não é fruto de um acordo internacional propriamente dito e não é considerado uma organização internacional.

Como o SCPK não é um tratado, não tendo portanto força jurídica suficiente para ser considerado uma medida de comércio pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o *waiver* obtido para o seu funcionamento ao amparo das regras internacionais de comércio diz respeito às legislações nacionais criadas ou reformuladas para adequar cada sistema nacional de controle aos requisitos mínimos do sistema. Outra característica singular, que separa o SCPK de ampla variedade de certificações, é que o conjunto de obrigações a que os países estão sujeitos, o nível de participação e as características do comércio mundial de diamantes fazem com que o SCPK seja, na prática, um sistema de certificação obrigatório (para o país que queira participar desse comércio), e não voluntário.

Ao longo de sua primeira década de existência, o PK evoluiu em muitos aspectos e consolidou seu papel na gestão do controle internacional do comércio de diamantes brutos. Pode-se dizer que configura, hoje, núcleo de regime para o comércio desses diamantes no que se refere ao controle da origem das pedras, pelo que contribui para a promoção da paz e da segurança. Apesar de poder ser considerado bem-sucedido em seus objetivos básicos, há desafios na administração diária do regime e várias questões cuja evolução é ainda incerta.

O aspecto mais complexo do PK envolve a mineração artesanal e aluvionar, ou seja, aquela desenvolvida com pouca ou nenhuma mecanização, principalmente junto a leitos de rios⁵; nesse tema amplo estão contidos os principais problemas e algumas das oportunidades atuais do mecanismo. O fato de o Brasil ser um dos países em que esse tipo de mineração é predominante representa justificativa adicional para o cuidado especial que este trabalho dará para o tema.

A exigência fundamental do SCPK é a de que o país exportador certifique que entre os diamantes exportados não constam diamantes de conflito. Não

⁵ Os diferentes tipos de mineração do diamante, assim como suas implicações para o controle da produção, serão explicados em detalhe no corpo do trabalho.

basta, no entanto, que o país exportador esteja em paz: a lógica de interdependência do sistema faz necessário controle da mineração e do caminho a ser percorrido pelas pedras até a exportação; do contrário, pedras mineradas em um país vizinho, em guerra, poderiam ser “lavadas” por essa certificação. O Documento SCPK fala em “sistema de controles internos”:

Each Participant should:

(a) establish a system of internal controls designed to eliminate the presence of conflict diamonds from shipments of rough diamonds imported into and exported from its territory

O controle passa, em cada país, pelo monitoramento dos mineradores e áreas mineradas. Nos países em que ocorre extração artesanal e aluvionar, esse monitoramento depende, entre outros fatores, da formalização dos mineradores, o que, como se sabe, é um tema que sempre desafiou governos, e não apenas no que diz respeito ao diamante, mas ao setor da mineração como um todo. Indo um passo adiante, nos últimos anos o PK tem dado espaço, de modo crescente, a “agenda do desenvolvimento” da mineração artesanal e aluvionar, que busca adicionar à simples formalização a construção de estratégias estruturantes de apoio ao minerador e às comunidades envolvidas.

Nos limites do envolvimento do PK com esses temas, tanto do ponto de vista normativo quanto prático, residem os principais pontos de discussão na atualidade. Se, de um lado, parece desejável utilizar o espaço do PK para exercício de indução de políticas que levem ao desenvolvimento do setor de mineração artesanal, há que se ter cuidado para não permitir que essa agenda seja utilizada contra os países produtores. Eventual expansão do mandato do PK – a ameaça mais concreta, nesse sentido, propõe “esclarecer a relação entre direitos humanos e a observância dos requisitos do SCPK”⁶ – ou mesmo a interpretação extensiva dos requisitos básicos hoje existentes, além de prontamente questionáveis do ponto de vista do sistema internacional de comércio, podem levar países com mineração artesanal a terem problemas crescentes para participar do sistema.

O poder do PK consiste essencialmente em decidir, em cada caso de suspeita de descumprimento das obrigações advindas dos sistemas nacionais

⁶ Relatório do Presidente do PK 2009 (Namíbia) à Assembleia Geral da ONU.

de controle, se o país em exame poderá ou não continuar entre o rol de Participantes. Para informar essa decisão, o PK conta com vários instrumentos, com destaque para o “Mecanismo de Revisão pelos Pares”, que opera por meio de “Visitas e Missões de revisão” aos países com problemas. A decisão final é do Plenário do PK: uma decisão com consequências graves, pois o país suspenso ou expulso, na prática, estará banido do comércio internacional de diamantes brutos até que as deficiências sejam consideradas sanadas. Das reuniões plenárias, assim como das visitas de inspeção e demais atividades do PK, podem participar não apenas governos, mas também a indústria e a sociedade civil, o que confere dinâmica particular aos debates e ao processo decisório. Em qualquer exercício de análise do PK, as características e os interesses de um e de outro têm que ser bem compreendidos.

Dentre os Participantes do PK, todos os 15 países com mineração artesanal e aluvionar, a mais propensa a apresentar dificuldades em seu monitoramento, são países em desenvolvimento: Angola, Brasil, Gana, Guiné, Guiana, Indonésia, Libéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República do Congo, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Venezuela e Zimbábue. A produção, em muitos deles, representa um componente importante da pauta de exportações; em alguns casos, mais de 30%. A análise relativa ao poder de punir do PK também tem que levar em conta esse dado. Por outro lado, dessa circunstância podem derivar as principais oportunidades de ação construtiva dentro do PK: a paulatina organização desse setor produtivo nos países em desenvolvimento é um objetivo comum (desde que isso não signifique, no âmbito do PK, maiores exigências para participar do sistema de certificação). Oportunidades de cooperação, nesse contexto, são múltiplas e, mesmo que desenvolvidas bilateralmente, é positiva a articulação para esse fim que acontece no âmbito do mecanismo.

O Brasil vem participando ativamente do PK desde sua criação, com ênfase, a partir de 2007, no Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar (GTPAA, no qual é o Coordenador do Subgrupo da América do Sul) e essa atuação tem espelho nos esforços para organizar internamente o setor de exploração diamantífera, que fazem parte de movimento mais amplo de organização do setor da mineração e equacionamento dos problemas relacionados à mineração artesanal e aluvionar.

Os interesses brasileiros podem ser relacionados, em primeiro lugar, à continuidade da articulação dessas duas esferas e ao acompanhamento do

tratamento dado a casos problemáticos e a questões normativas e organizacionais do PK, que podem ter reflexos comerciais importantes no setor diamantífero aqui e em vários outros países em desenvolvimento. Além disso, na medida em que o PK é tido por muitos como referência para a regulamentação internacional de outros segmentos da indústria extrativista mineral⁷, é tanto mais importante acompanhar ativamente a sua evolução. Para o Brasil, que é um dos grandes exportadores mundiais de ouro e o maior exportador das chamadas “pedras coradas” (todas as outras gemas preciosas fora o diamante) em estado bruto, o debate guarda relevância que transcende o setor diamantífero.

Em segundo lugar, a atuação no âmbito do PK pode ter implicações e interfaces com outros temas caros à política externa brasileira: este trabalho considerará – por julgá-las as mais nítidas – as relações com a África, com os vizinhos Venezuela e Guiana, e atividades na esfera da ONU. Em relação à África, o fato de 12 dos 15 países de produção artesanal e aluvionar serem africanos, além de ser o continente o palco dos casos históricos de “diamantes de conflito”, faz com que a articulação em torno dos temas do GTPAA tenha dimensão especial para esse grupo de países. Com Venezuela e Guiana, essa mesma articulação ganha contornos específicos, com ênfase em cooperação para a fiscalização nas fronteiras comuns. Em relação à ONU, por estar a atividade-fim do PK relacionada, em que pesem as considerações de natureza comercial que derivam do Sistema de Certificação, à agenda de paz e segurança internacional.

O objetivo deste trabalho é oferecer compreensão do PK, ao longo de sua primeira década de existência, e analisar os temas principais de seu contexto atual, no qual tem destaque a questão da mineração artesanal e aluvionar. Em segundo lugar, registrar a participação do Brasil nesses dez anos iniciais e relacionar perspectivas e oportunidades da atualidade do PK e da produção de diamantes no Brasil à atuação diplomática brasileira. Em outras palavras, a tese busca oferecer respostas – ainda que, em relação ao futuro, possa apresentar apenas tendências e conjecturas – às seguintes perguntas: como surgiu, o que é e para aonde vai o PK? Como o Brasil, consideradas características de sua produção mineral e alguns interesses específicos de política externa, insere-se nas respostas a essas perguntas?

⁷ Segundo a PAC: “*The Kimberley Process is discussed as a model for other extractive industries*”. *Other Facets*, nº 31, outubro de 2009.

A hipótese principal que o trabalho pretende verificar é a de que o PK, surgido de um contexto muito específico e tendo assumido formato também singular, tem sido bem-sucedido na perseguição do seu objetivo básico, isto é, contribuir para evitar que o comércio internacional de diamantes brutos seja utilizado para financiar conflitos de grupos rebeldes contra governos legítimos; a organização da produção (do que depende o controle) em cada país, parte fundamental do funcionamento do mecanismo, poderá sempre ser aprimorada, mas esse aprimoramento, a partir de um limiar mínimo, transcende as capacidades do PK e deve ser buscada por meio de políticas públicas amplas e eminentemente nacionais. Nesse ponto, o PK tem legitimidade e potencial para agir como indutor e facilitador, mas utilizar o seu sistema de certificação como principal provocador de mudanças, por meio da punição, traria riscos indesejáveis.

A perspectiva evolutiva pareceu a mais adequada porque não há no acervo de estudos da diplomacia brasileira trabalho anterior a respeito do PK. Mesmo entre os estudos acadêmicos, brasileiros e estrangeiros, a produção específica sobre Kimberley é escassa. Ao mesmo tempo, se é verdade que as estruturas e os atores do PK são basicamente os mesmos, aos dez anos, do momento de seu nascimento, também é natural que, percorrido esse trajeto, tendências sejam exacerbadas e diferenças de percepção se tornem mais nítidas. A utilidade deste trabalho para a diplomacia brasileira, portanto, torna-se maior quanto mais o texto dê conta de como o PK é como era há dez anos. A perspectiva evolutiva tem assim o fim duplo de contribuir para suprir uma lacuna inicial e de oferecer um substrato para a análise e o exercício de projeção a partir do momento atual.

É importante ter presente, por outro lado, que os desafios relacionados à organização e ao desenvolvimento do setor de extração mineral em geral, e artesanal em particular, têm componentes que vem motivando estudos históricos, econômicos, sociológicos e antropológicos há décadas. Este estudo não tem a pretensão de historiar esse pensamento, e sua única ambição de inovação diz respeito ao esforço de relacionar esses desafios com o regime específico que é o PK, sob a ótica da experiência e dos interesses do Brasil.

O Capítulo 1 tratará do contexto histórico que deu origem ao PK. A fim de lastrear a notícia histórica dos conflitos em que o comércio de diamantes teve protagonismo, que virá na sequência, o Capítulo faz inicialmente breve revisão da produção teórica que procura explicar os mecanismos que estruturam a relação conflitos-recursos naturais, com ênfase no período

pós-Guerra Fria. Segue notícia dos conflitos em Angola, na República Democrática do Congo e Libéria / Serra Leoa: estudar esses casos é importante porque o PK nasceu como um mecanismo político para contribuir à resposta internacional ao uso do diamante no financiamento desses conflitos específicos; foi conformado a partir da experiência adquirida nas tentativas de imposição de controles à produção desses países, por meio das sanções do CSNU; foi impulsionado por campanhas, promovidas por ONGs, que deram publicidade à violência sendo viabilizada pelo comércio desses diamantes. Nessa contextualização, alguns aspectos do funcionamento da grande indústria do diamante, fundamentais para a compreensão do surgimento do mecanismo, serão descritos e comentados. O Capítulo fará registro, por fim, das primeiras reuniões entre governos, indústria e ONGs, em 2000, o tratamento do assunto na ONU e o estabelecimento do SCPK.

O Capítulo 2 procurará traçar a forma assumida pelo mecanismo, com descrição dos pontos essenciais relativos a sua base legal e sua estrutura de funcionamento. A caracterização prosseguirá com recurso a elementos teóricos e comparativos e delineará o papel e os interesses dos atores envolvidos no Processo: governos, indústria de diamantes e ONGs. O Capítulo deverá deixar claro o que é exatamente o PK, como funciona e o que o difere de outras iniciativas. Deverá, ademais, identificar diferenças de percepções acerca do Processo entre os atores envolvidos, o que será importante para o entendimento do contexto atual do mecanismo.

O Capítulo 3 dedica-se a registrar os principais acontecimentos do período 2004-2009, que foi importante por compreender os anos subsequentes ao período inicial de criação e instalação do Processo. O registro procura incorporar tanto desdobramentos formais das reuniões do mecanismo (principais decisões, documentos adotados) como relato básico de casos problemáticos surgidos nesses anos.

O Capítulo 4 tratará da participação do Brasil no PK, tanto no que se refere à gênese e ao desenvolvimento do Processo em si, como no que diz respeito à adequação inicial, às dificuldades enfrentadas e às medidas de aperfeiçoamento do ordenamento interno à luz dos requisitos do Sistema de Certificação, das peculiaridades da produção brasileira e das preocupações da legislação nacional sobre extração mineral.

O Capítulo 5 conduz a dissertação aos dias atuais, e procura desenvolver discussão sobre os temas mais importantes a ocupar o mecanismo hoje e provavelmente nos próximos anos. Com base nos elementos aportados pelos

capítulos anteriores, e tendo presente os interesses brasileiros, o Capítulo procura identificar os cenários em formação e avaliar alternativas de ação. Passados alguns anos desde o início das atividades do PK, é natural que a experiência adquirida tenha que dialogar com interesses e expectativas iniciais e com as ambições do momento; o Capítulo busca escutar esse diálogo e transcrevê-lo em formato programático.



Capítulo 1 – O surgimento do Processo de Kimberley no contexto internacional: guerras, campanhas, comércio internacional de diamantes e o mecanismo político para combater os “diamantes de conflito”

As primeiras reuniões sobre o papel dos diamantes no financiamento de forças rebeldes em conflitos armados contra governos legítimos, realizadas a partir de maio de 2000, e que constituíram o nascimento do PK como mecanismo político (o qual trabalharia para criar o *regime* de comércio internacional de diamantes brutos, conforme detalhado mais adiante), aconteceram em resposta à cristalização da percepção, por parte da opinião pública, de governos e da indústria, de que o comércio clandestino de diamantes estava sendo utilizado com essa finalidade em três conflitos específicos, ao longo da década de 90: em Angola, na República Democrática do Congo (RDC) e na Libéria/Serra Leoa⁸. Essa tomada de consciência deveu muito a campanhas de ONGs e da imprensa, iniciadas a partir de investigações da *Global Witness* em 1996 e 1997, em Angola, as quais viriam a estabelecer a questão dos “diamantes de conflito” como tema da agenda internacional.

⁸ CHABAL, Patrick. *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. Londres: Hurst, 2002. Com referência a Angola, por exemplo, o autor afirma: “By the year 2000 so much blood money had become involved in the sale of Angola’s diamonds that the United Nations attempted to impose penalties on nations which facilitated the diamonds-for-weapons trade. At the same time, De Beers feared that if it did not stop the diamond cutters and polishers from buying bargain-price diamonds from war zones the world might mount a humanitarian campaign against diamond jewellery similar to the one which animal rights activists had used to make the wearing of furs socially unacceptable in Western society”, p. 182.

A fim de entender as dimensões desse financiamento, assim como a situação de insegurança nacional e/ou regional decorrente, faz-se necessário analisar brevemente os conflitos em tela, o papel dos diamantes em cada um deles e a atenção dispensada pela ONU a essas crises. Será importante, antes, analisar a questão da relação entre guerras e recursos naturais, com auxílio da literatura disponível sobre o assunto. Esse, o fio principal a entrelaçar os conflitos que interessam a este estudo, passou a ocupar a doutrina principalmente no período pós-Guerra Fria.

Essa relação, no entanto, não parece suficiente para explicar o surgimento do PK, uma vez que outros recursos naturais historicamente associados a conflitos não contam com mecanismo semelhante. Torna-se necessário buscar outras razões: a proposta deste estudo, apresentada neste Capítulo, tem como foco principal características do diamante como produto, assim como a estrutura e as modificações recentes na indústria mundial de exploração dessa gema.

O Capítulo termina com registro das reuniões e resoluções que criaram o PK, em processo que durou de maio de 2000 (primeira reunião em Kimberley), até outubro de 2003 (Plenária de Sun City).

1.1 – Guerras e o papel dos recursos naturais

Não obstante terem as guerras em Angola, RDC e Libéria/Serra Leoa características específicas e serem frutos de contextos históricos particulares, há fatores que tiveram grande importância em todos os casos, como o fim da Guerra Fria e, mais relevante para este estudo, o uso da exploração de diamantes como forma de financiar, em cada um dos casos, ao menos um dos lados em conflito. As guerras tiveram durações muito diferentes (a de Angola durou mais de 40 anos, a de Libéria/Serra Leoa pouco mais de uma década), mas coincidiram na segunda metade dos anos 1990 e início da década de 2000, período-chave para o surgimento da mobilização internacional que deu gênese ao Processo de Kimberley.

A relação entre recursos naturais e conflitos, em sentido amplo, é obviamente tão antiga quanto os conflitos. As teorias modernas que buscam explicar os mecanismos pelos quais a relação é operacionalizada são variadas. Muitos autores dedicaram-se, com foco principalmente no período imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria – circunstância que transferiu aos atores locais o ônus do financiamento de insurgências, transformando

por completo a economia política dos conflitos, ao mesmo tempo em que lhes subtraiu uma dimensão de legitimação ideológica –, a identificar e testar hipóteses sobre o papel dos recursos naturais no início, no transcurso e no fim de conflitos, valendo-se de estudos de casos, e até de métodos econométricos. Fala-se aqui, principalmente, de estudos que procuram explicar a relação de vários recursos naturais (e não apenas um) com conflitos, com ênfase em conflitos civis (mas com envolvimento de atores e repercussões internacionais).

Entre os estudos seminais sobre o assunto está o de Collier e Hoeffler (2000), que fala em “*primary commodities*” como os recursos “de risco”, aí incluindo também a produção agrícola, e estabelece como explicações dos conflitos mecanismos de “ganância” (“*greed*”), por parte de grupos rebeldes dentro do território, ou por parte de outros países, e de “ressentimentos” (“*grievances*”), por parte de grupos étnicos que se sentem desassistidos.

Macartan Humphreys⁹ elabora sobre os mecanismos apresentados por Collier e Hoeffler e apresenta “famílias rivais” de mecanismos aptos a explicar a relação entre recursos naturais e o surgimento e a duração de conflitos. O primeiro deles é chamado por Humphreys de “mecanismo dos rebeldes gananciosos, com três variações”. A primeira variação diz respeito ao caso de grupos “domésticos” que se dedicam a atividades “quase criminosas” para beneficiarem-se de recursos naturais sem a autorização do Estado. A segunda variação é caracterizada pelo aumento do “prêmio” de captura do Estado em razão da existência de recursos naturais. A terceira variação aconteceria caso os recursos estivessem concentrados em uma área específica do país, o que poderia provocar suspeita, entre populações de outras regiões, de que aquela área tentaria separar-se do resto do país para beneficiar-se dos recursos isoladamente. O autor nota que a primeira variação pode levar à segunda, ou vice-versa, como, indica, parece ter sido o caso de Serra Leoa, “onde o controle de áreas diamantíferas enfraqueceu o Estado a tal ponto como para parecer fácil a sua captura”. O segundo mecanismo, intitulado “mecanismo dos estrangeiros gananciosos”, refere-se a “terceiros” de fora do país, sejam eles outros países ou corporações, e pode ser associado, ao menos como corresponsável, ao caso da República Democrática do Congo.

Haveria, por outro lado – prossegue Humphreys –, a possibilidade de os recursos naturais atuarem como “viabilizadores”, ou seja, como meio de

⁹ HUMPHREYS, Macartan. *Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution. Uncovering the Mechanisms*. The Journal of Conflict Resolution, v. 49, n° 4, 2005.

financiamento de conflitos iniciados por outros motivos. Essa categoria é importante em si mesma, por ser talvez a mais facilmente aplicável em correlações com a realidade histórica, e por permitir, ao ser contraposta às demais, a ressalva de que a maioria dos conflitos tem motivações complexas, ou variáveis ao longo do tempo. Dentre os conflitos em que o diamante teve papel importante, apenas o de Libéria/Serra Leoa parece passível de argumentação no sentido de ter sido a apreensão de riquezas naturais o motivador único; tanto no caso de Angola, cujo conflito, apesar de altamente cambiável, deve ser compreendido, em seu conjunto, dentro da lógica da “descolonização”, como no caso da RDC, em que motivações étnicas pós-genocídio de Ruanda constituíram fator importante, é necessário tomar o diamante como parte de um universo complexo de motivadores e viabilizadores. Nos três casos, aliás, o diamante não era sequer o único recurso natural envolvido (ouro e madeira, no caso de Libéria/Serra Leoa; petróleo, no caso de Angola; e um grande número de minerais, como coltano, cobalto e cobre, no caso da RDC).

Outro mecanismo relevante para Humphreys – ao qual dará, em suas conclusões, maior destaque, inclusive, do que aos outros – diz respeito à debilidade das instituições do Estado possuidor dos recursos, e à correlata frágil relação Sociedade-Estado. A debilidade institucional e a fragilidade da relação teriam a ver com o fato de não depender o Estado dos impostos pagos pelos cidadãos (uma vez que obtém receita da exploração dos recursos), conforme também argumenta, em relação a produtores de petróleo, estudo de Fearon e Laitin (2003)¹⁰: Estados com menos dependência de impostos pagos tendem a desenvolver burocracias fracas, distantes e pouco auditáveis.

Michael Ross¹¹, por seu turno, testa mecanismos de explicação do vínculo entre recursos naturais e conflitos, tanto no que se refere ao início quanto à duração e ao término dos mesmos, em treze casos concretos, entre os quais os conflitos de Angola, RDC e Libéria/Serra Leoa. Em suas conclusões, diminui a importância dos mecanismos de “ganância” e “ressentimento” no início dos conflitos, afirmando que as evidências apontam para o uso dos recursos naturais para financiamento *após* o seu início. Dá destaque, porém,

¹⁰ FEARON, James e LAITIN, David. *Ethnicity, insurgency, and civil war*. American Political Science Review 97, 2003.

¹¹ ROSS, Michael L. *How do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases*. International Organization, v. 58, n° 1, 2004.

ao papel da riqueza natural na atração de atores externos para intervenção em movimentos rebeldes nascentes, como, afirma, foi o caso nos exemplos de Serra Leoa e RDC. Outra conclusão aponta para o fato de que, nos treze casos estudados, apenas petróleo, minerais não combustíveis e drogas ilícitas tiveram relação com conflitos, mas não *commodities* agrícolas legais, o que põe em dúvida a validade da definição de *primary commodities* de Collier e Hoeffler.

Em outro estudo (2003) de grande interesse para a compreensão dos conflitos que deram origem ao PK, Ross investiga a relação do diamante com conflitos de modo comparativo, isto é, face a outros recursos naturais (petróleo, madeira, outras gemas, drogas, por exemplo).

Ross estudou universo de 161 países, no período de 1990 a 2000. Desses, 32 passaram por guerras civis, o que acarreta uma relação-base de cerca de 0.20. A partir daí, Ross investigou a incidência das guerras em relação a alguns recursos. No que se refere ao diamante observou que a relação guerra-produtores é de 0.27 (5 de 18); já entre os produtores de diamantes aluvionares, a relação salta para 0.50 (4 de 8), a maior dentre todos os recursos estudados.

Neste ponto, convém fazer referência, brevemente, à diferença básica entre os dois tipos de produção diamantífera e suas implicações gerais para o tema deste trabalho.

As estruturas “primárias” responsáveis por trazer os diamantes até a superfície terrestre, desde o chamado “*diamond stability field*”, a cerca de 160 km de profundidade, no manto superior, são chamadas “kimberlitos”. Os kimberlitos, batizados a partir da cidade sul-africana onde essa estrutura geológica foi identificada (dando margem, pela primeira vez, à exploração diamantífera em uma “mina” propriamente dita), surgem a partir de erupções vulcânicas que projetam esse tipo de rocha até a superfície, criando uma estrutura em formato de cone invertido, cujas bordas superiores afloram. No caminho, a rocha, ao passar pela zona propícia à formação de diamantes (em termos de temperatura e pressão – a referida “*diamond stability field*”), pode ser impregnada do mineral; caso ascenda em velocidade suficiente para evitar a desintegração do diamante (e sua conseqüente transformação em grafite), poderá tornar-se, então, um dos kimberlitos com concentração suficiente de diamantes para viabilizar a exploração comercial nos moldes modernos. A ação da água de chuvas e rios sobre tais estruturas poderá, por meio da erosão, formar depósitos aluviais de diamantes, por vezes a

quilômetros de distância da fonte kimberlítica original. Fala-se, então, em uma fonte “secundária” ou “aluvial” de diamantes, que pode ser objeto de exploração artesanal, com pouco ou nenhum investimento.

A extração a partir de depósitos aluviais é, obviamente, a mais suscetível a ser desenvolvida de forma desorganizada e desprovida de meios, e configura o caso típico da extração desenvolvida por grupos rebeldes em contextos de guerra civil. Trata-se do que Ross chama de “*a resource’s lootability*”, isto é, “*the ease with which it can be extracted and transported by individuals or small teams of unskilled workers*”.

É esse atributo do diamante aluvionar (originário de um depósito aluvial), conjugado com a relação valor/peso do diamante no mercado internacional de gemas (o diamante é a riqueza mineral mais concentrada que existe) que pode explicar o porquê do índice máximo obtido no estudo de Ross. Ravi Bhavani e Richard Snyder¹² complementam o argumento ao afirmarem que, não apenas o alto valor e a “*lootability*” tornam o diamante aluvionar especialmente atraente para grupos rebeldes, mas também, por outro lado, opera essa última característica, em países em cuja economia é o produto dominante, contra o governo, que tenderá a ser fraco por não conseguir obter receita, em bases regulares e bem estabelecidas, sobre sua principal riqueza (dado o caráter difuso e descontrolado de sua extração).

De posse desses elementos conceituais, pode-se passar à descrição histórica dos conflitos em Angola, República Democrática do Congo e Libéria/Serra Leoa. O registro tem o objetivo de servir também como registro da *resposta* dada pela comunidade internacional ao problema da relação do diamante com conflitos, a qual foi, ao culminar com o estabelecimento do PK, objetivamente singular. Por essa razão, o relato terá como eixo estruturador as resoluções do CSNU mais relevantes no tratamento dos conflitos, especialmente no que se refere à imposição de embargos e outras sanções.

Angola

De todas as fases do longo conflito civil ocorrido em Angola a partir das lutas de libertação, nos anos 60, a mais importante, para os objetivos deste estudo, é a que se iniciou com a derrota de Jonas Savimbi, da União Nacional

¹² BHAVANI, Ravi e SNYDER, Richard. *Diamond, Blood and Taxes: a Revenue-Centered Framework for Explaining Political Order*. The Journal of Conflict Resolution, v. 49, n° 4. Sage Publications, 2005.

para a Independência Total de Angola (UNITA), no processo eleitoral de setembro / outubro de 1992, a qual ocasionou seu retorno às armas.

O Acordo de Bicesse (1991) havia trazido um interregno de paz à guerra que já vitimara entre 150.000 e 300.000 pessoas¹³ e permitido a organização das esperadas eleições. O acordo foi orquestrado por Portugal, mas contou com o apoio decisivo de Estados Unidos e Rússia. Livres da lógica da Guerra Fria, os dois países puderam negociar suas exigências relativas à questão angolana, frente a frente, por ocasião das cerimônias de independência da Namíbia, em março de 1990¹⁴.

Ao ver frustradas suas expectativas eleitorais, Savimbi reiniciou imediatamente a guerra. Desta vez, as cidades angolanas, que haviam sido relativamente poupadas até então, foram especialmente atingidas. Estima-se que, apenas entre maio e outubro de 1993, 182.000 pessoas foram mortas¹⁵.

O fim da Guerra Fria, ao mesmo tempo em que descolou a questão angolana da ação estratégica das grandes potências (e, por extensão, da África do Sul) deu origem, ou ao menos intensificou, outros problemas, dentre os quais o financiamento das partes em conflito¹⁶. Nesse contexto, a alternativa da exploração de diamantes para financiar a compra de armamentos e demais gastos das campanhas militares, principalmente por parte da UNITA, mas também por parte do Movimento para a Libertação de Angola (MPLA), foi cada vez mais utilizada¹⁷. Estima-se que, entre 1992 e 1998, a UNITA obteve, por meio da venda de diamantes, um total mínimo de US\$ 3,7 bilhões¹⁸.

¹³ *A Rough Trade: the Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*, Global Witness, 1998.

¹⁴ CHABAL, Op. Cit.

¹⁵ *Global Witness*, 1998.

¹⁶ Argumento explorado por KEEN, David. *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper 320. Londres: International Institute of Strategic Studies, 1998.

¹⁷ CHABAL, Patrick (2002). "Savimbi no longer had support from South Africa but he did have access to relatively cheap second-hand weapons bought, ironically enough, from the countries of the former Soviet empire. (...) Payment for the new UNITA arsenal came from the digging of diamonds extracted from rivers of the interior and flown out through cloak-and-dagger channels to Antwerp, the capital of the diamond-cutting world." Sobre a utilização de diamantes no financiamento do MPLA: "The crisis in diamond sales from Angola only became acute when it was realized that the government supply of 'legitimate' diamonds, dug from a deep-level kimberlite mine, was being enhanced by 'conflict diamonds', which freewheeling generals were buying from their cash-strapped opponents and legitimizing with forged certificates of provenance. (...). As oil prices fell temporarily to ten dollars a barrel, the government was almost as anxious as UNITA to protect diamond export revenues", p. 173.

¹⁸ *Global Witness*, 1998.

O Protocolo de Lusaca, assinado em novembro de 1994, representou nova tentativa de paz. Formou-se Comissão Conjunta, composta por representantes das Nações Unidas, do MPLA e da UNITA, além da *troika* de observadores, formada por Estados Unidos, Rússia e Portugal. No entanto, a ausência de Jonas Savimbi na cerimônia de assinatura demonstrou, antecipadamente, a inépcia do Protocolo em promover a paz.

Choques localizados continuaram a ocorrer ao longo de 1995, 1996 e 1997. Em 1997, o governo do MPLA tentou criar um “governo de unidade nacional”, com vistas a acalmar os ânimos da oposição. Segundo esse plano, alguns postos em altos escalões da burocracia seriam oferecidos para os que quisessem abandonar a guerrilha e ingressar nos círculos governamentais em Luanda. Cerca de setenta membros da UNITA, que haviam sido eleitos para o parlamento, nas eleições de 1992, aceitaram a oferta; sete tornaram-se ministros no gabinete. Essas incorporações, no entanto, não foram suficientes para lograr o objetivo último da medida, a paz. Entre outras razões, porque a presidência da república consolidou, nessa época, o forte movimento em direção à concentração de poderes iniciado após o fracasso das eleições de 1992.

Em 28 de agosto de 1997, o CSNU adotou a Resolução 1127, que estabeleceu uma série de sanções à UNITA. As medidas versavam, principalmente, sobre restrições de viagem. A questão dos diamantes ainda não era abordada. Em 12 de junho de 1998, com a Resolução 1173, o CSNU dispõe pela primeira vez sobre o tema. No parágrafo 12, itens *b e c*, a resolução determinou o embargo aos diamantes angolanos sem certificação de origem e à venda de equipamento de mineração para pessoas ou entidades baseadas em áreas fora do controle do Estado. A Resolução 1173 pode ser considerada o primeiro marco no movimento que faria surgir o PK, ainda que, nesse momento, a necessidade de um sistema internacional de certificação ainda não estivesse assentada. Os efeitos práticos logrados pela Resolução, no entanto, ficaram aquém do esperado. Em paralelo à percepção da necessidade de ação sobre o comércio clandestino de diamantes, foi sendo forjada a noção da dificuldade em controlar esse comércio com foco em apenas um país. A ideia de interdependência dos controles nacionais, que viria a ser o grande pilar do PK, começaria a ganhar contornos¹⁹.

¹⁹ *Global Witness*, 1998. “(...) overall the impact of the embargo has been minimal and resulted in changes of export logistics rather than major alterations in volume. Diamond traders and analysts confirm that the embargo has not had a major impact on trade. The traders have simply altered the routes and obtained deceptive paperwork from obliging countries. (...) The possible

Em janeiro de 1999, o presidente do Comitê de Sanções do CSNU que lidava com Angola, Embaixador Robert Fowler (Canadá), deu início a série de iniciativas, entre elas viagens à África e à Europa, com o objetivo de investigar e chamar a atenção dos diversos interlocutores com respeito às sanções relativas ao país. Em julho daquele ano, o Embaixador Fowler entregou ao CSNU relatório com recomendações que ficaria conhecido como “*The Fowler Report*”, o qual daria forte impulso ao processo de buscar maior observância das sanções aplicadas a Angola. Entre as recomendações do relatório, o Embaixador Fowler faz referência à possível criação de “*standardized and credible certificates of origin*”:

(...) devising practical measures to limit UNITA’s access to legitimate diamond markets. Such measures might include a requirement that all diamond-producing countries introduce standardized and credible certificates of origin, and that any parcels of diamonds not possessing valid and verified certificates be subject to forfeiture upon entry to those countries hosting major diamond exchanges.

Em abril de 2000, com a Resolução 1295, o CSNU fez referência às tentativas incipientes de estabelecimento de um “sistema de controles” para tentar facilitar a implementação do embargo e conclamou os países a trabalharem em conjunto com a indústria a fim de desenvolverem “arranjos mais efetivos” para assegurar o cumprimento das disposições da Resolução 1173 (1998). A Resolução criou “Mecanismo de Monitoramento” das sanções, que deveria prosseguir o trabalho recomendado pelo Relatório Fowler.

Nessa época, a UNITA passava por grandes dificuldades para conseguir abastecer-se de combustível. Formou-se mercado clandestino de combustíveis entre os dois campos em conflito; a moeda de troca era, como se poderia supor, os diamantes encontrados pelo “exército de garimpeiros” da UNITA²⁰.

A guerra continuaria, com intensidade variável, até fevereiro de 2002, quando Savimbi foi morto em combate pelas Forças Armadas de Angola.

working of the embargo is further rendered difficult by the very open system of diamond import and export. At present only Angolan diamonds require an official Certificate of Origin (...), whilst diamonds from other countries require only a customs declaration and some supporting paperwork. This is an obvious loophole and could be addressed.”

²⁰ CHABAL (2002), p. 182: “In the late 1990s, during the second civil war, it was loosely estimated that UNITA may have controlled as many as 100,000 men and women who were forced to dig the cold alluvial mud of the Kwango river for increasingly meagre returns on ever smaller gems”.

O embargo aos diamantes angolanos sem certificação vigorou até dezembro daquele ano, quando foi levantado pela Resolução 1448 do CSNU.

República Democrática do Congo

O complexo conflito que envolveu a República Democrática do Congo (RDC), então ainda Zaire, a partir de 1996, teve raízes numerosas, assim como numerosos foram os países que acabaram intervindo na que ficou conhecida como a “Primeira Grande Guerra” africana. No auge do conflito, em 1999, o Secretário-Geral das Nações Unidas reportou-se ao CSNU nos seguintes termos: “*The War’s effects have spread beyond the subregion to afflict the continent of Africa as a whole*”²¹.

Quando Laurent Kabila invadiu a RDC, à frente da *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire (AFDL)*, em 1996, encontrou um país à beira do colapso, cujo ditador, Mobutu Sese Seko, havia sido abandonado pelas instituições de crédito internacionais e se tornara um incômodo crescente para os antigos aliados ocidentais. Mobutu encontrava-se, ademais, muito doente. O fim da Guerra Fria figura como o primeiro fator a se considerar para entender a derrocada do regime de Mobutu²². As opções para manter operacional um país altamente endividado e dilapidado por trinta anos de um dos mais ávidos regimes autocráticos da história africana tornaram-se cada vez mais escassas e desesperadas.

Mobutu ainda ganharia fôlego extra, no que diz respeito ao relacionamento com antigos aliados ocidentais, quando enviou tropas para participar de controversas operações da França ao longo da crise de Ruanda²³.

²¹“*Report of the Secretary-General on the United Nations Preliminary Deployment in the Democratic Republic of the Congo*”, 15.07.1999.

²²Na introdução do livro editado por ele sobre a guerra na RDC, John Clark afirma: “Since Mobutu was largely a creature of the Cold War, it is no surprise that his control over the state waned after 1989; indeed, some might think it remarkable that he survived the end of the Cold War as long as he did”. CLARK, John F. *The African Stakes in the Congo War*. Nova York: Palgrave Mcmillian, 2002, p. 3.

²³O primeiro caso de participação de Mobutu aconteceu antes do genocídio propriamente dito. William Reno assinala: “Mobutu’s global isolation eased rapidly as the Revolutionary Patriotic Front (RPF), an army composed of Rwandan exiles, advanced deep into Rwanda from Uganda’s territory in October 1993. French military forces flew 150 troops stationed in the Central African Republic to Kigali, Rwanda’s capital, to defend the incumbent regime, and Belgian forces contributed 400 paratroopers to the intervention. Recognizing an opportunity to emphasize coinciding interests with his former patrons, Mobutu immediately sent several hundred troops from his DSP, which had remained loyal to him during Zairian army mutinies in 1991 and 1992.” RENO, William. *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 162.

Ironicamente, os acontecimentos desencadeados pelo genocídio em Ruanda, e o envolvimento de Mobutu nesses acontecimentos, tornar-se-iam outro fator essencial na queda de seu governo. A tomada do poder, em Kigali, pela *Rwandan Patriotic Front* (RPF), em incursão proveniente de Uganda, em julho de 1994, colocou fim ao genocídio em Ruanda, mas ocasionou o êxodo de mais de dois milhões de pessoas da etnia hutu. A maior parte dos refugiados instalou-se no leste da RDC. Entre os refugiados encontravam-se integrantes das *Forces Armées Rwandaises* (FAR), o exército do regime deposto, e da *Interahamwe*, milícia de extremistas responsável por instigar e “organizar” os crimes contra os tutsis e hutus moderados durante o genocídio em Ruanda. Dessa base na RDC, a milícia passou a organizar incursões em Ruanda, nas quais novas atrocidades eram cometidas.

Mobutu, além de dar guarida, aliou-se ativamente a esses grupos. Para Mobutu, a aliança não diferia muito, em essência, da que mantinha com a UNITA nessa época. Nesse momento, a lógica do uso dos diamantes para financiar conflitos passou a funcionar, na RDC, tanto para as forças angolanas como para o governo acuado do ditador²⁴.

Para a RPF, tornou-se necessário fazer frente a essa ameaça, para o que sabia poder contar com os aliados no governo de Uganda, também interessados em investir contra milicianos do *Lord's Resistance Army* (LRA), das *Allied Democratic Forces* (ADF) e da *West Bank Nile Force* (WBNF), forças que com frequência buscavam refúgio no nordeste da RDC, entre uma e outra ação de desestabilização em território ugandense. Resolveram, então, aglutinar forças em torno da AFDL, de Laurent Kabila, cuja nacionalidade congoleza emprestava certa “legitimidade” à ação.

Quando a AFDL invadiu o leste da RDC, em 1996, conforme assinalado, encontrou pouca resistência no exército mal pago de Mobutu. A continuidade da marcha até Kinshasa foi quase uma consequência desse vácuo de poder, e não faltaram os aliados de última hora, como o governo do MPLA de Angola, que via em Kabila uma oportunidade para dar combate às forças da UNITA e seus vínculos políticos e comerciais com Mobutu.

Em maio de 1997, Laurent Kabila tomava o poder, enquanto Mobutu fugia para o Marrocos. Uma vez instalado, e com o objetivo de ganhar

²⁴ Idem: “Zairian and French reports pointed to the success Mobutu associates had in redirecting the diamond trade from Angola’s UNITA rebel group into Zaire during the 1990s. Illicit diamond dealing formed a cornerstone of Zaire’s warlord political economy. It helped Mobutu to finance the arming of extremists among the Rwandan refugees (...)”.

popularidade junto à população de Kinshasa, que percebia, descontente, o conteúdo exógeno do entorno do novo presidente, Kabila não tardou em iniciar processo de desvinculação de seus antigos patrocinadores. Passou a reduzir a participação dos tutsis ruandeses em seu governo e, mais importante, deixou de empenhar-se em manter a integridade das fronteiras da RDC com Ruanda e Uganda, cuja porosidade voltava a ameaçar esses países. A resposta de Ruanda e Uganda ao movimento de Kabila deu-se na forma de novas invasões no leste da RDC, em agosto de 1998²⁵.

Uma coalizão liderada por Angola e composta por Zimbábue e Namíbia salvaria Kabila. As razões para a intervenção desses países têm a ver com interesses econômico-comerciais (voltados à exploração dos recursos minerais da RDC) e, no caso de Angola e Namíbia, com a guerra contra a UNITA. Em relação a Angola, podem também ser identificados nesse momento, segundo alguns autores, ressentimentos e preocupações quanto ao protagonismo de Ruanda e Uganda na sub-região²⁶, e o temor de que uma mudança de regime em Kinshasa pudesse significar uma ameaça à soberania angolana na região de Cabinda²⁷.

Essa fase da guerra duraria até julho de 1999, quando as partes envolvidas assinaram o Acordo de Paz de Lusaca. O acordo previa um cessar-fogo, a operação de força de paz da ONU e o desarmamento das várias milícias envolvidas. Kabila, no entanto, logo manifestou-se publicamente contra o acordo, demandando fossem reabertas as negociações. Nessa estratégia, foi

²⁵ DUNN, Kevin C., no ensaio “*A Survival Guide to Kinshasa*”, parte integrante do livro “*The African Stakes of the Congo War*”, descreve esse período da seguinte forma (p. 62): “Kabila unilaterally announced the end of the ‘military cooperation’ with Rwanda and Uganda. He publicly thanked them for their ‘assistance’, and then asked them to withdraw their troops immediately. While this move was greeted with enthusiasm at home, it strengthened Rwandan and Ugandan resolve to once again intervene in Congolese affairs. Putting together another group of disenfranchised Congolese (some of whom had ties or were members of Mobutu’s former regime), Rwanda and Uganda orchestrated another rebellion in eastern Congo – this time with the goal of deposing the man they had imposed a year earlier”.

²⁶ FRENCH, Howard W. *A Continent for the Taking: the Tragedy and Hope of Africa*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2004: “Angola had been upset to see smaller East African countries like Rwanda and Uganda expanding their influence so deeply into the western reaches of Central Africa, and when Angola’s leaders heard reports of old Mobutu types haunting the hotels of Kigali and Kampala, they had visions of a new safe haven for UNITA rebels on their northern border”, p. 253.

²⁷ NUGENT, Paul. *Africa Since Independence*. Londres: Palgrave Macmillian, 2004: “The Angolans had a vested interest in defending a friendly government in Kinshasa, which would prevent its own rebels from attacking the Cabinda enclave”.

ficando cada vez mais isolado; seus aliados passaram a pressioná-lo por efetivo abandono de suas esperanças de uma vitória definitiva pelas armas. Em janeiro de 2001, Kabila foi assassinado por um guarda-costas, em episódio nunca completamente esclarecido. Seu filho, Joseph Kabila, assumiu o poder e apressou-se em compor com antigos aliados e inimigos, reativando o Acordo de Lusaca e permitindo a chegada de observadores da ONU²⁸.

A ONU vinha acompanhando a crise da RDC. A Resolução 1234, a primeira do CS sobre o assunto, data de abril de 1999. Em novembro do mesmo ano, a Resolução 1279 estabeleceria a Missão de Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC). Na manifestação seguinte do CSNU sobre a situação na RDC, a Resolução 1291, de fevereiro de 2000, a questão da exploração econômica de recursos do país pelas forças intervenientes é tratada pela primeira vez:

Reaffirming also the sovereignty of the Democratic Republic of the Congo over its natural resources, and noting with concern reports of the illegal exploitation of the country's assets and the potential consequences of these actions on security conditions and the continuation of hostilities;

No parágrafo 17 da referida Resolução, o CSNU dirige-se ao Secretário-Geral, manifesta preocupação em relação à exploração ilegal dos recursos naturais da RDC, expressa a intenção de examinar o assunto e solicita que a autoridade se reporte ao Conselho. Em consequência, seria criado, em junho do mesmo ano, “*Expert Panel*” sobre o assunto (“*Expert Panel on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth in the Democratic Republic of the Congo*”). A Resolução 1304 do CSNU refere-se ao *panel* no preâmbulo, após repetir o parágrafo da Resolução 1291 que inaugura o tratamento do assunto no Conselho, citado acima, e insta as partes envolvidas no conflito a cooperar integralmente com o mesmo. Esse texto seria repetido em várias resoluções seguintes, como a Resolução 1341, por exemplo, de fevereiro de 2001. Da mesma forma, parágrafos contendo manifestações de apoio ao trabalho do *Expert Panel*.

²⁸ DUNN (2002).op. cit., p. 69, “(...) Joseph Kabila’s biggest break from his father’s legacy was his resuscitation of the Lusaka peace accords. (...) Joseph Kabila’s reversal of his father’s position breathed new life into the peace plan. By the end of March 2001, the first UN observers were in place”.

O primeiro relatório do *Expert Panel* seria enviado ao CSNU em 12 de abril de 2001, com a informação de que a exploração ilegal de recursos minerais e florestais na RDC dava-se na forma de “*mass-scale looting*”, de forma sistemática, a qual requereria organização (apontando, a seguir, para “*key individual actors*”, entre comandantes do exército, empresários e funcionários do governo). A Resolução 1355, de junho de 2001, reagiria a esse relatório, notando o vínculo entre a exploração ilegal de recursos naturais congolese e a continuidade do conflito. Indicou, ademais, que a exploração estava sendo conduzida por indivíduos, governos e grupos armados envolvidos no conflito.

A Resolução 1417, de junho de 2002, fez referência à expectativa em relação ao relatório seguinte do *Expert Panel*, e reafirmou a soberania congolese sobre os recursos naturais do país. O relatório seria transmitido ao CSNU em 15 de outubro de 2002, com informações sobre “redes”, compostas por indivíduos com conexões políticas e militares com os governos de Ruanda, Zimbábue e Uganda, além da própria RDC, envolvidas na exploração direta da riqueza mineral deste país, cujos cofres “oficiais” não seriam contemplados com os recursos advindos dessa exploração.

A Resolução 1457, de janeiro de 2003, versa inteiramente sobre os resultados apontados nesse segundo relatório, e encoraja Estados, instituições financeiras e outras organizações a assistirem Estados na região com vistas ao estabelecimento de controles nacionais e internacionais sobre a exploração de recursos naturais. Nas numerosas resoluções que se seguiriam sobre a RDC no âmbito do CSNU, a vinculação entre exploração ilegal de recursos naturais pelas forças beligerantes, o tráfico de armas e a própria continuidade do conflito seria expressa de maneiras variadas. O texto mais comum seria o encontrado na Resolução 1616, de 2005, o qual seria repetido *ipsis litteris* em várias resoluções sobre o assunto daí em diante:

Recognizing the linkage between the illegal exploitation of natural resources, illicit trade in such resources and the proliferation and trafficking of arms as one of the factors fuelling and exacerbating conflicts in the Great Lakes region of Africa (Resolução 1616, de 2005).

No terreno, a situação na RDC ao longo desses anos (de 2001 até hoje) pode ser descrita como uma longa série de avanços e retrocessos. Joseph Kabila consolidou formalmente seu governo, inclusive com a realização de

eleições, em agosto de 2006, após longo período de transição iniciado em 2002 com a assinatura, em Pretória, do *Global and All Inclusive Agreement on the Transition in the Democratic Republic of the Congo*. Entretanto, na prática, vastas regiões do leste do país permanecem à margem da ação do Estado congolês, controladas por milícias hutus e tutsis que ainda ameaçam a vida de centenas de milhares de pessoas.

Até 2007, a ONU já havia gasto US\$ 3,8 bilhões com as operações de paz na RDC²⁹. Ao longo de 2006 e 2007, período crucial em que ocorreram as eleições, a MONUC tornou-se a maior missão de paz já organizada (chegando a contar, em meados de 2008, com 18.428 integrantes³⁰).

A questão dos controles à exploração ilegal dos recursos naturais congolêses permanece de difícil equacionamento, apesar de progressos na situação política e na reorganização geral do país. No que se refere aos diamantes, apesar de a RDC fazer parte do PK, ainda há dificuldades relativas à criação e vigência de controles internos efetivos. Em janeiro de 2007, por exemplo, o *World Diamond Council* declarou que diamantes originários da RDC estavam sendo misturados a diamantes do Zimbábue e exportados via África do Sul³¹.

No segundo semestre de 2008, a situação no leste da RDC voltou a se agravar. Laurent Nkunda, um ex-general do exército congolês que passou a liderar grupo rebelde simpático à etnia tutsi, operante na província de Kivu Norte, lançou ofensiva em direção à cidade de Goma. O grupo, conhecido como “Congresso Nacional para a Defesa do Povo” (CNDP), foi combatido pelo exército congolês, que contava com o apoio da força de paz da ONU. No entanto, a crise só foi superada – parcialmente – com a intervenção do exército de Ruanda, que, pressionado pela comunidade internacional, capturou Nkunda em janeiro de 2009. O grupo de Nkunda, assim como outros na região – entre os quais o *Lords Resistance Army (LRA)* –, permanece armado, o que indica um longo caminho ainda a ser percorrido em direção à pacificação e, sobretudo, à efetiva presença do estado congolês na parte leste do país.

Libéria / Serra Leoa

Se as histórias de Libéria e de Serra Leoa têm paralelos importantes desde as respectivas “fundações”, únicas no continente africano, por

²⁹ *Annual Review, DRC 2007, Partnership Africa Canada.*

³⁰ *Economist Intelligence Unit, Country Profile 2008.*

³¹ *Annual Review, DRC 2007, Partnership Africa Canada.*

ex-escravos e seus descendentes libertos pelos EUA e pelo Reino Unido, também o apresentam, de maneira trágica, a partir de dezembro de 1989, quando o liberiano Charles Taylor deu início à insurgência que, com suas ramificações, engolfaria ambos os países em prolongadas guerras. A de Serra Leoa duraria até 2002, matando cerca de 50.000 pessoas e mutilando outras 20.000³²; a da Libéria teve fim em 2003 e deixou pelo menos 200.000 mortos³³.

Em 1990, Taylor e sua *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL) haviam já conquistado o controle de boa parte do território liberiano, mas a tomada da capital, Monróvia, mantinha-se um objetivo ainda não alcançado por conta da intervenção do *Economic Community of West African States Monitoring Group* (ECOMOG), braço armado da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO/ECOWAS). O presidente deposto, Samuel Doe – cujo regime fora enfraquecido pelo fim do apoio americano, em 1988 – havia sido morto por uma facção dissidente do NPFL, e o ECOMOG protegia um “governo de transição” liderado por Amos Sawyer. Não obstante o fato de não controlar a capital, Taylor tornou-se o virtual controlador do comércio de diamantes, ouro, minério de ferro e madeira da Libéria, e rapidamente passou a cobiçar as riquezas de Serra Leoa, país vizinho cujos principais campos de produção diamantífera distam cerca de 150 quilômetros da fronteira comum.

Nesse momento, a privação da legitimidade política tornar-se-ia um fator importante na conformação da estrutura de poder de Taylor. Para William Reno³⁴, que estudou o fenômeno do “*Warlordism*” na África contemporânea, Taylor seria o “senhor da guerra” africano por excelência. Reno descreve a forma de atuação de Taylor e o contexto liberiano com ênfase no estabelecimento de “redes comerciais” sob seu controle:

Taylor’s only option was to acquire resources by controlling local accumulation and regional markets to finance his own military rather than using foreign aid to counterbalance local strongmen. In other words, Taylor had to control or eliminate strongmen himself rather than manipulate the prerogatives of state sovereignty (...).

In fact, war in Liberia has followed a clear logic. Warlord pursuit of commerce has been the critical variable in conflicts there.

³² MEREDITH, Martin. *The State of Africa: a History of Fifty Years of Independence*. Joanesburgo: Jonathan Ball Publishers, 2005, p. 572.

³³ *Global Witness, The Truth about Diamonds*, novembro de 2006.

³⁴ RENO, Op. Cit., p. 93.

Segundo essa lógica, a participação de Taylor no teatro serra-leonês pode ser vista praticamente como uma expansão comercial, na qual procuraria sócios confiáveis para disputar mercados mais ricos e desafiadores. A falta de outros elementos, como uma ideologia qualquer a motivar os exércitos combatentes, ou de uma plataforma étnica claramente definida, parece sugerir que essa era, efetivamente, a ideia por trás das campanhas de Taylor e de seu principal aliado em Serra Leoa e líder da *Revolutionary United Front* (RUF), Foday Sankoh³⁵.

Assim, em março de 1991, um grupo de cerca de 100 insurgentes da RUF invadiu Serra Leoa a partir da Libéria e rapidamente ganhou o controle da zona de fronteira. Sankoh e Taylor conheceram-se nos campos de “treinamento revolucionário” de Muamar Kaddafi em Benghazi, Líbia, onde estiveram em 1987 e 1988³⁶, e tinham táticas semelhantes de recrutamento, baseadas no terror: após a dizimação de aldeias inteiras, com o emprego de mutilações em massa, estupros e assassinatos aleatórios, as unidades da RUF (assim como da NPFL) ganhavam “adeptos” nos órfãos resultantes dos massacres. O uso de crianças como soldados – o que, de resto, reflete a ausência de “densidade” das causas –, se não chega a constituir-se uma exclusividade das guerras de Libéria e Serra Leoa, configura um de seus elementos mais característicos, e de difícil cicatrização uma vez findo o conflito. Além disso, à medida que avançava no controle das áreas produtoras de diamantes, a RUF recrutava também jovens mineradores informais e desocupados da região, que viam no movimento uma oportunidade. Rapidamente, Sankoh assegurou o controle de grande parte de uma produção que rendia cerca de US\$ 300 milhões por ano³⁷.

Do lado do governo central em Freetown, a progressiva privação desses rendimentos causou um estado de virtual inoperância estatal. Em 1995, em uma tentativa radical de reverter esse quadro, o então mandatário serra-leonês, Valentine Strasser, assinou um contrato com a empresa sul-africana de mercenários *Executive Outcomes*, segundo o qual os “serviços de

³⁵ Outro livro importante para análise dessas guerras é o de GBERIE, Lansana, *A Dirty War in West Africa. The RUF and the Destruction of Sierra Leone*. Bloomington: Indiana University Press, 2006. Para Gberie, a ação tinha um “*essentially mercenary character*”: “The RUF’ war, I argue, was driven not by local command and ideas and sensitivities – although there was a carefully-coreographed attempt to create this impression – but by outsiders, principally Charles Taylor of Liberia”, p. 15.

³⁶ GBERIE, Op. Cit., p. 52.

³⁷ MEREDITH, Op. Cit., p. 565.

segurança” seriam pagos pela exploração direta de diamantes por empresas mineradoras associadas³⁸.

Apenas em 2000, no entanto, esse protagonismo da produção diamantífera no conflito serra-leonês mereceria menção em uma resolução do CSNU. A Resolução 1289, de fevereiro de 2000 – o mesmo mês e ano, note-se da Resolução 1291, que tratou pela primeira vez do assunto, em termos ainda vagos, no que diz respeito à República Democrática do Congo –, realçou a importância do controle, por parte do governo de Serra Leoa, da exploração de ouro, diamantes e outros recursos. O envolvimento da Libéria no conflito serra-leonês havia sido reconhecido quase um ano antes, em março de 1999, na Resolução 1231.

Em julho de 2000, seria adotada a Resolução 1306, que vem a ser, pelo detalhamento do papel dos diamantes no conflito serra-leonês e pelas recomendações em termos de regulamentação da indústria de exploração de diamantes como um todo, de grande importância para dar impulso e legitimidade às reuniões iniciais do PK – além, note-se, de sua importância específica para a questão serra-leonesa, ao determinar o embargo aos diamantes brutos provenientes do país:

Expressing its concern at the role played by the illicit trade in diamonds in fuelling the conflict in Sierra Leone, and at reports that such diamonds transit neighbouring countries, including the territory of Liberia,

Welcoming ongoing efforts by interested States, the International Diamond Manufacturers Association, the World Federation of Diamond Burses, the Diamond High Council, other representatives of the diamond industry and non-governmental experts to improve the transparency of the international diamond trade, and encouraging further action in this regard,

Emphasizing that the legitimate diamond trade is of great economic importance for many States, and can make a positive contribution to prosperity and stability and to the reconstruction of countries emerging from conflict, and emphasizing further that nothing in this resolution is intended to undermine the legitimate diamond trade or to diminish confidence in the integrity of the legitimate diamond industry,

³⁸ RENO, Op. Cit., p. 131: “Branch Energy and the Sierra Leone government entered into an \$80 million joint venture project that allowed Branch Mining, the Sierra Leone subsidiary, to dig for diamonds in areas conquered and patrolled by Executive Outcomes”.

(...)1. Decides that all States shall take the necessary measures to prohibit the direct or indirect import of all rough diamonds from Sierra Leone to their territory;
2. Requests the Government of Sierra Leone to ensure, as a matter of urgency, that an effective Certificate of Origin regime for trade in diamonds is in operation in Sierra Leone; (...)

11. Invites States, international organizations, members of the diamond industry and other relevant entities in a position to do so to offer assistance to the Government of Sierra Leone to contribute to the further development of a well structured and well-regulated diamond industry that provides for the identification of the provenance of rough diamonds; (...)

13. Welcomes the commitments made by certain members of the diamond industry not to trade in diamonds originating from conflict zones, including Sierra Leone, urges all other companies and individuals involved in trading in rough diamonds to make similar declarations in respect of Sierra Leone diamonds, and underlines the importance of relevant financial institutions encouraging such companies to do so (grifo do autor).

Digno de nota, ademais, é o estabelecimento de *Expert Panel* para investigar o vínculo entre exploração de diamantes e compra de armas nesses conflitos, do qual fazia parte Ian Smillie, fundador das ONGs PAC e *Diamond Development Initiative* (DDI), e um dos mentores do PK. Nas conclusões, o relatório do *panel*, enviado ao Presidente do Comitê de Sanções do CSNU em dezembro de 2000, já fala em um “sistema de certificação global”:

The Panel visited three import-export regulatory centres: in South Africa, Israel and Belgium. Given the huge volume of diamonds moving in and out of these three countries alone, even a five or tenfold increase in the size of these regulatory operations would probably not be enough to deal effectively with the issue of illicit diamonds. A global certification scheme with teeth would help, because it would require much better documentation on the part of exporters and importers, and would make false declarations less possible. A global certification scheme would not completely stop smuggling, but the anomalies described in the Liberian, Gambian and Guinean case studies above would not have been possible, and such a system would help put an end to conflict diamonds in Sierra Leone.

Em março de 2001, na Resolução 1343, o CSNU repercutiria o relatório desse *panel* e determinaria o embargo aos diamantes brutos provenientes da Libéria, “*whether or not such diamonds originated in Liberia*”. A Resolução dirige-se, em vários pontos, diretamente ao governo da Libéria, o qual é considerado, nesse momento, ator sem intermediários no conflito serra-leonês. Não sem razão: desde 1997, governava a Libéria, amparado por eleições realizadas depois de vários adiamentos, Charles Taylor.

Finalmente, em dezembro de 2001, o Conselho aprovaria a Resolução 1385, que fez referência à oportunidade da Resolução 55/56 (2000), pela qual a Assembleia Geral deu respaldo e legitimidade ao Processo de Kimberley. Ao longo dos anos seguintes, a criação do Sistema de Certificação do Processo de Kimberley dar-se-ia em paralelo a grandes dificuldades e incertezas no que diz respeito à adequação de Libéria e Serra Leoa ao esquema, uma vez que a situação política nesses países evoluiu muito lentamente. O embargo aos diamantes de Serra Leoa foi levantado primeiro, em 2003: criado, como visto, em 2000, pela Resolução 1306, e renovado em 2002, pela Resolução 1446, expirou em 4 de junho de 2003 e não foi mais renovado. No caso da Libéria, apenas em abril de 2007, mais de um ano após a assunção de Ellen Johnson-Sirleaf à presidência do país, e após visita de especialistas liderados pela presidência de turno do Processo de Kimberley (União Europeia), a Resolução 1753 levantaria as restrições às exportações de diamantes brutos. Em maio do mesmo ano o país foi admitido como participante no Processo de Kimberley. Nessa época, foi determinante, para o levantamento do embargo e para a estruturação do sistema de controles internos da Libéria, esforço de cooperação organizado no âmbito do Processo de Kimberley. Por razões históricas e conjunturais, os EUA foram o principal cooperante. Em dezembro desse ano, com a Resolução 1792, o CSNU reconheceria, por fim, a participação da Libéria no PK.

Os conflitos de Libéria e Serra Leoa tiveram repercussões regionais importantes, cuja descrição detalhada foge ao escopo deste trabalho. Suficiente dizer que, para além dos dois países, cujas guerras, em determinados momentos, “retroalimentavam-se”, a situação de instabilidade gerada serviu para dar vazão à produção gerada por atividades ilícitas originárias de outros países, como a Guiné e, mais recentemente, Côte d’Ivoire. Segundo alguns autores, podem ser identificados vínculos até mesmo entre Taylor e Jonas Savimbi, da UNITA³⁹.

³⁹ GBERIE, Lansana. *West Africa: Rocks in a Hard Place: the Political Economy of Diamonds and Regional Destabilization*. Occasional Paper nº 9, The Diamonds and Human Security Project, Partnership Africa Canada, 2003.

Algumas estatísticas são especialmente eloquentes na demonstração da quantidade de dinheiro arrecadada: em 1988, um ano antes do início da guerra no país, a Libéria exportou US\$ 8,5 milhões em diamantes (o que se encaixava na média histórica até então). Em 1995, apenas a Bélgica declarou ter importado US\$ 500 milhões em diamantes “liberianos”⁴⁰. Segundo estimativas da *Global Witness*, as guerras na Libéria e em Serra Leoa podem ter rendido cerca de US\$ 3,8 bilhões⁴¹ a Charles Taylor e seus aliados.

Taylor foi detido e, desde junho de 2007, está sendo julgado na Corte Especial para Serra Leoa, criada pela ONU em janeiro de 2002. Foday Sankoh, o líder da RUF, morreu em julho de 2003, enquanto aguardava julgamento na mesma corte.

1.2 – “A Rough Trade” e outras campanhas

A campanha contra os diamantes de conflito teve por elemento inicial investigações conduzidas, em 1996 e 1997, pela ONG *Global Witness*. As investigações tinham como foco a falta de transparência das operações da De Beers em Angola, o que supostamente viabilizava o escoamento dos diamantes minerados pela UNITA. A prática estava sendo mantida mesmo após a Resolução 1173 do CSNU, que determinou embargo aos diamantes angolanos, concluiriam investigações posteriores da *Global Witness* que confluíam no relatório “*A Rough Trade: the Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*”, de dezembro de 1998. O relatório expôs com detalhes não apenas o papel da De Beers na compra dos diamantes, mas também a incapacidade da ONU e da União Europeia (a cujos centros de vendas e lapidação, como Londres e Antuérpia, os diamantes acabavam sendo enviados) em impedir as violações ao embargo.

Em outubro de 1999 a campanha ganhou novas proporções com a criação de coalizão denominada “*Fatal Transactions*”, que reuniu as ONGs *Global Witness*, *Medico International*, *The Netherlands Institute for Southern Africa* e *The Netherlands Organization for International Development Co-operation* (NOVIB). A mensagem básica da campanha era simples e direta, e se espelhava nas campanhas da ONG *People for the Ethical Treatment of Animals* (PETA) contra o uso de peles naturais: o consumo

⁴⁰ GBERIE (2003), p. 5.

⁴¹ GBERIE (2003), p. 4. O autor cita estudo da ONG *Global Witness*, *The Usual Suspects: Liberia's Weapons and Mercenaries in Côte d'Ivoire and Sierra Leone*, Londres, 2003.

deste produto, supostamente elegante mas absolutamente supérfluo, causa mortes e sofrimento. No mesmo mês, a De Beers por fim respondeu publicamente com o anúncio de que fecharia seu escritório em Angola e deixaria de comprar diamantes de origem desconhecida. Ao fazer o anúncio, um dos diretores da companhia, Gary Ralfe, afirmou que a De Beers compartilhava “*the world’s deep concern over the continued suffering of the people of Angola*”. Mas a campanha continuaria.

A Anistia Internacional publicou lista de joalheiros norte-americanos que prestavam apoio à campanha, com o título “*Did someone die for that diamond?*”. O jornal britânico *The Guardian* publicou artigo intitulado “*If you buy a ring, will you fund a warlord?*”. Em janeiro de 2000, a PAC publicou “*The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*”. Em maio daquele ano, aconteceriam audiências no Congresso norte-americano sobre o tema.

Nos EUA, grupo de 74 ONGs lançou, no *Valentine’s Day* de 2001, “*The Campaign to Eliminate Conflict Diamonds*”, que enviou quatro mil correspondências a joalheiros conclamando-os a participarem da aliança “*Jewellers for Clean Diamonds Imports*”. A indústria cinematográfica norte-americana, que já havia explorado o tema dos diamantes “clandestinos” e suas redes de comércio ilegal com “*Diamonds are Forever*”, de 1971, voltou à carga com “*Die another day*”, em 2002, e finalmente, em 2006, com “*Blood Diamonds*”, centrado na guerra em Serra Leoa, e que narra brevemente o estabelecimento do Processo de Kimberley.

O conjunto de iniciativas descrito acima contribuiu decisivamente para estabelecer o tema dos diamantes de conflito (ou “de sangue”, como preferiu parte dos ativistas) no imaginário popular, na agenda da sociedade civil, no processo decisório da indústria, na academia e, finalmente, na ONU (neste caso, em decorrência também da mobilização de alguns governos, principalmente África do Sul, Namíbia, Canadá, Bélgica, Reino Unido e Brasil).

1.3 – O comércio internacional de diamantes

A contextualização feita até este ponto permite compreender o surgimento do PK sob o prisma dos governos e da sociedade civil, mas não aporta elementos suficientes para entendimento do papel do terceiro pilar do mecanismo, a grande indústria internacional de exploração e comércio de

diamantes. A introdução desse tema permitirá caracterizar o conjunto de interesses que fez surgir o PK.

A pergunta inicial a ser feita para direcionar o foco da análise para o diamante como *produto* é: se conflitos são historicamente associados a outros recursos naturais, por que há apenas um mecanismo nos moldes do PK, relativo a apenas um tipo de recurso⁴²? Não parece suficiente como explicação a caracterização do diamante como “*the ultimate lootable resource*”⁴³, uma vez que essa é uma diferenciação apenas de grau; o potencial desagregador de vários outros recursos, ainda que menor que o do diamante, pareceria recomendar esforços similares ao do PK por parte da comunidade internacional.

Um caminho complementar seria investigar outras características do recurso em si, além das que apontam para a sua “*lootability*” e para o seu máximo valor relativo, que pudessem estabelecer mais parâmetros de diferenciação. Inicialmente, pode-se separar os recursos naturais em legais e ilegais: os ilegais, como as drogas historicamente associadas a conflitos (ópio, cocaína), não são, obviamente, passíveis de serem objeto de um esforço regulador como o PK. Se tomarmos os recursos legais como objeto, uma diferenciação importante parece ser a que separa os *supérfluos* (gemas, em geral) dos *não superfluos* (petróleo, outros recursos minerais de base, ouro). No que se refere ao diamante, apesar de existirem os “diamantes industriais” (utilizados principalmente para perfuração de poços e túneis e para a confecção de instrumentos de precisão), historicamente não foram, ao contrário das gemas utilizadas para a confecção de joias, o foco principal da associação com conflitos. Além disso, técnicas de criação de diamantes sintéticos passaram a atender grande parte desse mercado. O diamante destinado à indústria joalheira pode, por outro lado, ser considerado o recurso *supérfluo por excelência*, do que dá prova, aliás, a avassaladora queda nas vendas por ocasião da crise internacional de 2008/2009 (cerca de 60%)⁴⁴.

Publicidade e bens superfluos

A importância da publicidade para o comércio de bens *supérfluos* é intuitiva. No que se refere ao diamante, o exemplo do que aconteceu no

⁴² Há, naturalmente, regimes que se ocupam da exploração e do comércio de material sensível, como o nuclear.

⁴³ HERBST, Jeffrey. *Economic Incentives, Natural Resources and Conflict in Africa*. Journal of African Economies, ABI-INFORM Global, 2000.

⁴⁴ Dados da Reunião Intersessional de Windhoek, junho de 2009.

Japão, a partir da década de 60, ilustra bem o poder da publicidade positiva. O país não tinha o consumo de diamantes em sua cultura até então; em 1966, quando a De Beers lançou a primeira campanha de marketing no país (com a famosa frase “*A diamond is forever*”), menos de 1% das mulheres japonesas recebiam anéis com diamantes junto com a proposta de casamento; em 1981, esse percentual era de 60%; em 1991, cerca de 90%⁴⁵. O fato desse período coincidir com a recuperação econômica japonesa no pós-guerra não invalida o argumento, uma vez que antes da II Guerra o consumo tampouco existia.

De outro lado, está a percepção óbvia de que os recursos supérfluos são mais suscetíveis a campanhas publicitárias negativas. O diamante foi objeto, como visto, de grande campanha negativa, a partir das investigações da *Global Witness* em 1996 e 1997, e essa campanha foi corretamente percebida pela indústria como tendo grande potencial desagregador.

Recursos não supérfluos, por outro lado, têm menor suscetibilidade, tanto do ponto de vista do consumidor varejista, como no que se refere a compras de empresas privadas e estatais. Nesse contexto, é patente a complexidade da engenharia diplomática necessária para tentar atingir um acordo que envolvesse recursos não supérfluos (e, por outro lado, não sensíveis – a sensibilidade aqui figurando como fator incentivador da coordenação), como petróleo, cobre, ou coltano, em torno de sistema de certificação como o do PK.

Dentre os recursos supérfluos, então, por que o diamante (e não outras gemas, por exemplo)? O elemento que parece ser determinante, para além das características superlativas do diamante no que se refere à *lootability* e à relação valor/peso, diz respeito à existência e às características da grande indústria de exploração e comercialização do produto.

A indústria do diamante

A indústria do diamante, que em 2008 foi alimentada por exportações de cerca de US\$ 39 bilhões em diamantes brutos⁴⁶, é tradicionalmente conhecida, para além dos meios especializados, por sua opacidade. A concentração de poder nas mãos de algumas poucas corporações, aliada à permanência de canais muito antigos, obscuros e rígidos de distribuição e comercialização, faz da indústria de diamantes um universo particular e complexo, muito suscetível, de um lado, a críticas e ameaças, e muito propenso,

⁴⁵ ZOELLNER, Tom. *The Heartless Stone*. Nova York: Picador, 2006.

⁴⁶ Documento “*Global Summary 2008*”, sítio do PK.

de outro, a estratégias e soluções que privilegiem o controle. É certo que a composição e as características dessa indústria têm sofrido alterações nas últimas décadas, mas os elementos básicos permanecem; novos atores e interesses têm levado a acomodações, ao invés de grandes rupturas.

O grupo De Beers controla o mercado internacional de diamantes desde o século XIX, quando a África do Sul, a partir do descobrimento de grandes depósitos minerais na cidade de Kimberley, desbancou (com ampla folga) o Brasil do posto de maior produtor mundial. A empresa, criada por Cecil Rhodes, passou ao controle da família Oppenheimer, no início do século XX, mediante associação com capitais norte-americanos e europeus (J.P. Morgan e Rothschilds) e a incorporação dos riquíssimos depósitos então recém-descobertos no sul da Namíbia. Nova infusão de energia à empresa seria trazida, em 1971, quando a mina de Orapa entrou em operação em Botsuana, hoje o maior produtor mundial segundo o critério quilate/preço.

As principais ameaças à dominação da De Beers tiveram como marcos as descobertas em Zarnitsa, Rússia (1954), Argyle, na Austrália (1979) e Lac de Gras, no Canadá (1991). A mineradora Rio Tinto (empresa de capital aberto, com sedes em Londres e Melbourne) detém hoje o controle de grande parte dos diamantes minerados na Austrália e no Canadá (100% da mina Argyle e 60% da mina Diavik, a maior mina canadense⁴⁷) e a estatal Alrosa detém o controle de 97% da produção russa. Além dessas companhias, formam a elite da produção mundial de diamantes a BHP Billiton (empresa de capital aberto, com sedes em Melbourne, Londres, Joanesburgo e Houston), a Aber (Canadá) e a Leviev (Rússia)⁴⁸. A produção de Angola também deve figurar entre as mais importantes, principalmente pela qualidade de seus diamantes, mas o controle da produção é mais pulverizado: a mina de Catoca – a quarta maior mina do mundo –, por exemplo, pertence, além da Empresa de Diamantes de Angola (Endiama – 32,8%), à Alrosa (32,8%), à Daumonty (Israel, 18%) e à Odebrecht (14,4%).

Apesar da competição, a De Beers ainda controlava, no ano 2000, quando aconteciam as primeiras reuniões que deram origem ao PK, 75% do mercado mundial de diamantes brutos⁴⁹. Atualmente, por meio da “*Diamond Trading Company*” (DTC), a De Beers ainda controla parcela importante da

⁴⁷ Sítio «www.riotintodiamonds.com»

⁴⁸ Em 2002, De Beers, Alrosa, Rio Tinto e BHP Billiton eram responsáveis por 76% da extração mundial de diamantes brutos. *United Nations Accounting Office*, apud CUNHA (2004).

⁴⁹ ZOELLNER, Op. Cit.

distribuição internacional das pedras, principalmente aquelas com qualidade suficiente para serem usadas na fabricação de joias (“*uncut gem diamonds*”). A DTC é a versão atual do “Sindicato”, mecanismo de canalização e distribuição criado por Cecil Rhodes. Pelos cofres da DTC, cuja base é Londres, ainda passam cerca de 40% dos diamantes brutos minerados no mundo⁵⁰. A descrição, algo literária, mas fiel, de uma das dez vendas anuais de diamantes brutos na sede da DTC, é útil para a compreensão do controle ainda exercido⁵¹:

An attendant goes to a window at the end of the corridor and comes back with what looks like a yellow-and-black plastic lunchbox. Inside are gem diamonds of all varying types and sizes, and the mixture may or may not resemble what the client had ordered several weeks beforehand. The client is handed a loupe and is invited to inspect the collection. There are no negotiations over the price, only an implied choice : take it or leave it. Few ever leave it.

These events are called “sights” and the host is De Beers Consolidated Mines, Ltd. (...) The stones passed out here represent slightly under half the total carats released to the world every month. To be invited to a De Beers sight is the pinnacle of a career in the diamond industry. It means your firm has been rigorously evaluated for financial standing, marketing acumen, and proven ability to distribute the stones to a wide network of wholesale buyers and boutique customers. To be a ‘sightholder’ also means you have convinced De Beers you will not make waves by selling too much of the box at wholesale, or by protesting the quality of your allotment. In exchange for docility, you are virtually guaranteed to make a healthy profit from your box, whose cost can range from US\$ 1 million do US\$ 30 million.

(...) A former high-ranking De Beers official told me that every box was calculated to release exactly the right amount of stones onto the market. They had to be enough to meet consumer demand, but not enough to cause the price to fall. This was a matter of utmost importance, because fluctuations of supply and demand – the normal dynamic of every other metals exchange in the world – are not tolerated in the diamond industry.

A DTC canaliza a venda tanto de diamantes diretamente minerados pela De Beers, principalmente na África do Sul, Namíbia, Botsuana e Tanzânia,

⁵⁰ Sítio da DTC: www.dtc.com.

⁵¹ ZOELLNER, Op. Cit.

como provenientes de países que assinaram contratos de distribuição com a empresa. Ao sair da DTC, os lotes terão como destino provável centros de lapidação em Antuérpia, Nova York, Tel Aviv ou Mumbai. Uma vez lapidados, os diamantes são vendidos a pequenos e grandes comerciantes e joalheiros, principalmente por meio das *bolsas de diamante*, que são filiadas à *World Federation of Diamond Bourses (WFDB)*.

O controle da oferta é pilar do funcionamento da indústria, e é operado tanto pelo controle do que é distribuído como do que é produzido: quando criou a De Beers, Cecil Rhodes cortou a produção das principais minas pela metade, o que fez com que o preço do diamante dobrasse em menos de um ano. O volume produzido, distribuído e ofertado é controlado desde então⁵². É importante ter em mente que as características superlativas do diamante do ponto de vista mineralógico (dureza, refração da luz, etc.) não têm equivalência no quesito raridade: outras gemas, como o rubi, por exemplo, são muito mais raras. A raridade do diamante é, em grande medida, um fenômeno artificial.

Demandas referentes a maior processamento das pedras (corte, polimento e montagem) nos países de origem vêm sendo contempladas com muita resistência. A Namíbia, por exemplo, apenas em 2006 conseguiu assinar acordo que lhe deu o direito de processar localmente 16% de sua produção⁵³.

Foi essa indústria cartelizada que teve que lidar com a situação dos diamantes de conflito. Sua força e capacidade de reação, expressas, entre

⁵² Entre os autores que se dedicaram ao assunto, vide DU PREEZ e KEMPTON, *Namibian-De Beers State-Firm Relations: Cooperation and Conflict*. *Journal of Southern African Studies*, v. 23, nº 4, 1997, que escreveram sobre a Central Selling Organization (CSO), a qual viria tornar-se a DTC: “The CSO’s store of unsold diamonds steadily increased and by June 1994 was valued at over US\$ 4 billion, an amount nearly equal to its total annual sales (US\$ 4.3 billion in 1994). The CSO also experienced a US\$ 45 drop in earnings. In response, in September 1992 De Beers enacted a clause in its agreements with producing states that required them to cut their deliveries to the CSO by 33 per cent, by stockpiling the excess or scaling back production. As production slowed (particularly in Russia) and sales grew, the CSO eased the production cut back to 25 per cent of normal production”.

⁵³ Outros casos, segundo DU PREEZ E KEMPTON, Op.Cit.: “South Africa efforts to increase the percentage of its diamonds cut and processed domestically have brought only modest success. More recently, Botswana has used the profits it gained from Debswana to encourage foreign firms to set up a domestic cutting industry. Russia has also spent tens of millions of rubles to create a local diamond cutting and processing industry, and has signed joint ventures with firms from Belgium, Japan, Israel and South Korea. While each of these states has had some success, the majority of the world’s gem diamonds are still cut in Antwerp, Bombay, New York and Tel Aviv”.

outros exemplos⁵⁴, na rápida criação do “*World Diamond Council*”, estão, ao lado dos interesses dos governos, na raiz do Processo de Kimberley.

Para a De Beers, já então objeto de pesadas críticas no meio empresarial (misturadas, há que se admitir, com certa admiração disfarçada), advinda de décadas de práticas empresariais agressivas e pouco transparentes, manobras para evitar as penalidades antitruste do governo norte-americano (para o que sempre foi útil, aliás, o referido sistema de vendas para “*sightholders*”, que são os agentes que de fato ingressam com as pedras no país), além de certo alheamento – até então – a conceitos como o de responsabilidade social corporativa, a publicidade negativa perante o grande público consumidor, decorrente dos diamantes de conflito parecia, de fato, muito ameaçadora. Para as indústrias canadense, russa e australiana, a perspectiva de contaminação do mercado internacional, de um ponto de vista sistêmico, com essa poderosa marca negativa, era catastrófica.

Pode-se questionar a razão pela qual esses novos atores da indústria, cuja produção, em geral, é baseada em extração kimberlítica “asséptica” no Ártico, na tundra siberiana ou nos desertos australianos, não procuraram adotar estratégia diferente, no sentido de simples descolamento dos problemas africanos. Não se pode descartar que essa solução não fosse tentada se as circunstâncias assim o exigissem, caso, por exemplo, a De Beers não se mostrasse interessada em participar do esquema de controle. No entanto, parece ser que os cálculos de rentabilidade e previsibilidade dos modos e vias do mercado estabelecido, da formidável construção de marketing sobre o diamante ao longo do século XX⁵⁵ e da virtual impossibilidade de diferenciar diamantes pela origem uma vez misturados ao fluxo geral – sendo necessário, portanto, esforço que contasse com a participação de todos os atores relevantes –, além, naturalmente, do fato de ter a De Beers envolvido-se na gestão do esquema de certificação, recomendaram evitar a ruptura⁵⁶.

Para a De Beers, passado o momento inicial de negação, a campanha contra os diamantes de conflito valeu como impulso para tendência que já se

⁵⁴ Os esforços unilaterais da *Hoge Raad voor Diamant* (HRD), também conhecido como *Belgian Diamond High Council*, organização que representa a indústria de diamantes belga, são outro exemplo. O HRD foi pioneiro em tentativas de impedir a entrada de diamantes de origem incerta em Antuérpia. A Bélgica foi o primeiro país da União Europeia a publicar estatísticas do comércio de diamantes.

⁵⁵ Segundo um memorando interno da De Beers, citado por ZOELLNER, Op. Cit., “*the benefit of collective marketing*”.

⁵⁶ Em 2001, um panfleto da indústria canadense afirmava: “(...) Finally, there’s the conflict diamond factor. Canadian diamonds are among the few that, prior to implementation of the Kimberley Process, can be certified ‘conflict free’. Some retailers even keep Canadian stones on

configurava como incontornável à vista do crescimento da competição, no sentido de diminuir sua participação no mercado (principalmente no que diz respeito à distribuição) mas tornar-se um “*supplier of choice*”, conforme passou a defender em suas campanhas de marketing.

Outras oportunidades do novo cenário foram percebidas. Um esquema de certificação mundial, além de satisfazer as demandas das ONGs, passar uma imagem de preocupação positiva ao grande público consumidor, estrangular grupos rebeldes existentes ou inibir sua formação, e dar receita a governos pela via da exportação legal de diamantes, poderia constituir instrumento de grande utilidade no controle, no sentido de conhecimento, da produção, por dois motivos principais: em primeiro lugar porque, para criar os sistemas nacionais de certificação, cada governo teria que esquadrihar suas áreas diamantíferas e instalar burocracias mínimas que pudessem atestar a origem das pedras, o que acarretaria maior conhecimento sobre as potencialidades de cada área; em segundo lugar, porque o esquema de certificação teria entre seus elementos fundamentais a troca de estatísticas de produção, compra e venda.

Poderia constituir, ademais, dentro da lógica do controle da oferta, instrumento de combate ao contrabando e à formação de mercados paralelos⁵⁷, uma verdadeira obsessão da indústria⁵⁸. Em 1954, por exemplo, Ernest Oppenheimer, presidente da De Beers, contratou o ex-diretor do MI5 inglês, Percy Sillitoe, para tentar encontrar solução para o problema. Sillitoe, depois de fazer uma viagem de seis semanas por minas de diamantes e centros de venda na África, Oriente Médio e Europa (na qual identificou Dacar, Antuérpia e Beirute como pontos nevrálgicos do mercado paralelo), criou a “*International Diamond Security Organization*” (IDSO)⁵⁹. A organização

hand in case the topic is broached. But while the companies marketing Canadian diamonds happily mention the ‘conflict’ issue when asked – and sometimes even when they’re not – they don’t want to promote that feature to consumers. One reason is that the topic is dying down. ‘When the Kimberley Process comes on stream next year, the issue of conflict diamonds should be over’ says Martins Irving, director of diamond projects for the government of the Northern Territories, which has a diamond certification programme. ‘It doesn’t make sense to tie your marketing to an issue that will disappear’. Moreover, no one wants to give a potentially damaging subject more publicity. ‘Everybody is handling the conflict issue with kids gloves’, Sofer says”.

⁵⁷ Conhecido na De Beers como “IDB – Illicit Diamond Buying”.

⁵⁸ DU PREEZ E KEMPTON, Op. Cit.: “Over the decades De Beers has fought tenaciously against the production and sale of illicit diamonds”.

⁵⁹ Em 1957, um ano após a publicação do romance “Diamonds are Forever”, Ian Fleming realizou série de entrevistas com um dos agentes da IDSO e escreveu um livro de não ficção sobre o assunto, intitulado “*The Diamond Smugglers*”.

concluiu por uma série de recomendações de incremento da fiscalização nas minas, com a instalação, por exemplo, de máquinas de raios X e a realização de vistorias em todos os empregados. Dentre os centros de irradiação de gemas “clandestinas”, a IDSO identificou, já naquela época, Serra Leoa. Com o auxílio de Fred Kamil⁶⁰, um empresário libanês, a IDSO fomentou disputas entre grupos de contrabandistas e logrou prejudicar o fluxo de pedras na fronteira de Serra Leoa com a Libéria. Paralelamente, o governo britânico promoveu a formalização de mineradores nas principais áreas diamantíferas do país, concedendo licenças de prospecção; a De Beers, com o nome local de “*Diamond Corporation*”, instalou pontos de compra nos centros de mineração. Em 1957, a operação de direcionamento das pedras aos “canais oficiais” foi considerada bem-sucedida, e a IDSO foi desarticulada (os problemas em Serra Leoa retornariam anos depois).

É verdade que a De Beers (por exemplo) poderia ter eventuais lucros fora do comum ao incorporar ao fluxo legal pedras excepcionais que chegassem a seus agentes por vias indiretas (e assim, como se sabe, aconteceu, em muitas ocasiões). Entretanto, no longo prazo, os gastos imediatos para comprar e estocar grandes volumes de pedras ilícitas (e assim neutralizar picos na oferta)⁶¹, o descontrole que essa prática pressupunha e o número expressivo de pedras que *não* chegavam a seus agentes – e que encontravam caminhos paralelos até os centros lapidadores – incomodavam a empresa (*vide* exemplo da IDSO). Além disso, os termos de troca estabelecidos nas vias legais, que só teriam a ganhar com o maior controle, proporcionavam, em si, lucros importantes. Ao promover, portanto, o aumento do fluxo de informações sobre áreas produtivas, volumes produzidos, canais de compra e venda e ações de combate ao contrabando em um grande número de países, o PK foi desde o princípio considerado, também, um instrumento de inteligência comercial.

1.4 – Primeiras reuniões, estabelecimento do Processo de Kimberley e anos iniciais

A primeira reunião organizada para discutir, em nível governamental (fora do âmbito da ONU), a questão dos “diamantes de conflito” aconteceu em

⁶⁰ Kamil escreveu um livro autobiográfico intitulado “The Diamond Underworld”, publicado em 1979.

⁶¹ DU PREEZ E KEMPTON, Op. Cit.: “In 1992, because of a cease fire in the Angolan Civil War, the illicit flow of diamonds out of Angola reached flood proportions. In that year alone De Beers spent US\$ 300 million to US\$ 600 million absorbing Angola’s illicit production”.

Kimberley, África do Sul, nos dias 11 e 12 de maio de 2000, convocada pelos governos de África do Sul, Botsuana e Namíbia.

Em julho de 2000, representantes da *World Federation of Diamond Bourses* (WFDB) e da *International Diamond Manufacturers Association* (IDMA) reuniram-se em Antuérpia e aprovaram a criação do *World Diamond Council* (WDC), que passaria a ser a principal voz da indústria no tratamento multilateral dos assuntos relacionados aos diamantes de conflito.

Nos dias 4 e 5 de setembro de 2000, realizou-se em Windhoek reunião que contou com a presença de cerca de 50 delegados dos principais países produtores e importadores de diamantes brutos, à exceção de Serra Leoa, RDC e Índia. O objetivo do encontro era preparar versões iniciais de declarações sobre o tema dos diamantes de conflito; as versões finais seriam divulgadas em reuniões em 21 de setembro, em Pretória (da qual participaram 16 países), e em 25 e 26 de outubro, em Londres (36 países). Os documentos viriam a servir de base para a Resolução 55/56, que seria adotada em dezembro daquele ano.

Ainda em setembro, no dia 7, aconteceu a reunião inaugural do *World Diamond Council*, em Tel Aviv.

As reuniões ao longo do ano 2000 culminaram na adoção, em 1º de dezembro daquele ano, da **Resolução 55/56 da AGNU**. A Resolução tem como título “*The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts*”, e utiliza pela primeira vez a expressão “*Kimberley Process*”.

Três pontos merecem destaque. A Resolução 55/56:

a) define o que são os “diamantes de conflito”:

Understanding conflict diamonds to be rough diamonds which are used by rebel movements to finance their military activities, including attempts to undermine or overthrow legitimate Governments;

b) reconhece o problema dos diamantes de conflito como uma preocupação internacional, donde a necessidade de ação concertada, em nível multilateral, entre governos e indústria:

Acknowledging that the problem of conflict diamonds is of serious international concern, and that measures to address the problem should involve all concerned

parties, including producing, processing, exporting and importing countries, as well as the diamond industry;

c) elenca os elementos essenciais que tal ação deveria conter:

3. Expresses the need to give urgent and careful consideration to devising effective and pragmatic measures to address the problem of conflict diamonds, the elements of which would include:

- (a) The creation and implementation of a simple and workable international certification scheme for rough diamonds;
- (b) Basing the scheme primarily on national certification schemes;
- (c) The need for national practices to meet internationally agreed minimum standards;
- (d) The aim of securing the widest possible participation;
- (e) The need for diamond processing, exporting and importing States to act in concert;
- (f) The need for appropriate arrangements to help to ensure compliance, acting with respect for the sovereignty of States;
- (g) The need for transparency.

A Resolução foi adotada por consenso. A partir dela, seriam realizadas várias reuniões técnicas com a finalidade de delinear o projetado sistema internacional de certificação. De 13 a 16 de fevereiro de 2001, em Windhoek, aconteceu a primeira dessas reuniões, já com a África do Sul como primeiro presidente do Processo. Participaram representantes de 38 países, além de membros da indústria e das ONGs. O uso da expressão “Processo de Kimberley” como nome oficial do mecanismo que se criava foi consolidado nessa ocasião. Organizou-se seminário técnico que contou com apresentações das delegações de Angola e Serra Leoa sobre as respectivas experiências iniciais de certificação nacional de diamantes; da delegação da Bélgica sobre os regulamentos belgas para importação; do *Belgian Diamond High Council* (HRD) sobre requisitos mínimos para certificação; e das delegações de Rússia e Israel sobre as respectivas estruturas legais na área de mineração.

Foi criada “Força-Tarefa”, composta por representantes de Angola, Austrália, Bélgica, Botsuana, Canadá, China, Israel, Namíbia, Rússia, Serra Leoa, África do Sul, Suíça, Reino Unido e EUA, pela *Southern African*

Development Community (SADC), pelo *World Diamond Council* e pela União Europeia, além de observadores da sociedade civil, para assistir a África do Sul no processo de organização das reuniões técnicas seguintes e de preparação de documentos para discussão. Na preparação de documentos, seria missão da Força-Tarefa: a) coletar, compilar e analisar sistemas nacionais existentes de controle da importação e da exportação de diamantes; b) analisar as experiências em curso, em Angola e em Serra Leoa, de sistemas nacionais de certificação; c) identificar elementos a serem incorporados a conjunto mínimo de requisitos de um futuro sistema internacional de certificação; e d) fazer recomendações acerca de passos a serem tomados no desenvolvimento de um sistema internacional de certificação.

A reunião seguinte ocorreu em Bruxelas, de 25 a 27 de abril de 2001. Os participantes analisaram os primeiros resultados de questionário detalhado aplicado a cada país acerca de seus respectivos controles existentes da importação e exportação de diamantes brutos. Em Moscou, em 3 e 4 de julho de 2001, o elemento novo foi a proposta do WDC de estabelecimento de um sistema de autorregulamentação da indústria, que teria por base uma “cadeia de garantias” (“*chain of warranties*”). As garantias de legalidade seriam emitidas pelas empresas ao longo da cadeia do diamante, desde a compra de um determinado lote até o destino final (joalherias ou indústrias/centros de pesquisa). Os participantes consideraram que tal sistema de autorregulamentação poderia ser parte do sistema geral de certificação. Na reunião seguinte, em Twickenham, Reino Unido, de 11 a 13 de setembro de 2001, os participantes acordaram que o sistema de certificação deveria conter os seguintes elementos-chave: a) uso de certificados à prova de falsificação e de contêineres invioláveis para o embarque de diamantes brutos; b) controles e procedimentos internos que dessem garantias razoáveis de que diamantes de conflito não entrariam no mercado legal; c) processo de certificação para todas as exportações de diamantes; d) compilação e compartilhamento com demais participantes de dados relativos à produção, importação e exportação de diamantes brutos; e) monitoramento e supervisão eficazes do sistema internacional de certificação; f) aplicação eficaz das regras do sistema de certificação por meio de penalidades justas e proporcionais às infrações; g) utilização da autorregulamentação por parte da indústria como forma de atingir requisitos mínimos; e h) compartilhamento, com os demais participantes, de informações referentes a regras, procedimentos e legislações, assim como a certificados utilizados para acompanhar embarques de diamantes brutos. Foi

reconhecida, ademais, a necessidade de estudos relativos à adequação do futuro sistema de certificação às regras internacionais de comércio.

Em duas reuniões em rápida sequência, em Luanda, Angola, de 30 de outubro a 1º de novembro de 2001, e em Gaborone, Botsuana, de 26 a 29 de novembro do mesmo ano, os participantes concluíram documento intitulado “*Essential Elements of an International Scheme of Certification of Rough Diamonds, with a view to breaking the link between armed conflict and the trade in rough diamonds (Kimberley Process Working Document 9/2001)*”. Ao fim da reunião em Gaborone, que foi chamada de “Reunião Ministerial”, os participantes declararam que: a) as propostas contidas no documento “*Kimberley Process Working Document 9/2001*” deveriam constituir a base do futuro sistema de certificação; b) o sistema de certificação deveria ser estabelecido, mediante um “*international understanding*”⁶², o mais rapidamente possível, considerada a urgência da situação dos pontos de vista humanitário e de segurança. Os países preparados para emitir o Certificado do Processo de Kimberley deveriam fazê-lo imediatamente; os outros seriam encorajados a fazê-lo até 1º de junho de 2002. A intenção dos participantes seria, de qualquer maneira, iniciar a vigência do sistema de certificação até o fim de 2002; c) o mandato do PK (conforme estipulado pela AGNU) deveria ser estendido ao menos até o início da vigência, de modo a finalizar o referido “*international understanding*”; d) a participação mais ampla possível de países no sistema de certificação seria de grande importância, e deveria ser encorajada e facilitada; e e) as medidas tomadas para instituir o sistema de certificação deveriam ser consistentes com as regras do sistema multilateral de comércio.

Em 13 de março de 2002, o WDC lançou o “Sistema de Garantias”, que viria a ser observado por todos os participantes do PK. De acordo com as regras do sistema, todos os vendedores e compradores de diamantes brutos ou lapidados devem apor nos recibos das transações as seguintes frases:

The diamonds herein invoiced have been purchased from legitimate sources not involved in funding conflict and in compliance with United Nations Resolutions. The undersigned hereby guarantees that these diamonds are conflict free, based on personal knowledge and/or written guarantees provided by the supplier of these diamonds.

⁶² Documento “Report of the Kimberley Process to the United Nations General Assembly as per resolution 55/56 of 1 December 2000”.

O Sistema de Garantias é importante não apenas por reforçar, no que se refere à indústria, a certificação do PK, mas por ter como objeto também os diamantes lapidados, dos quais não se ocupa o PK. Tentativas de burlar a certificação por meio de lapidação preliminar, antes da exportação, seriam desestimuladas por uma razão a mais (a razão básica é que o conhecimento técnico e a experiência necessária para lapidar diamantes – ao menos a partir de certo tamanho – de maneira correta, de modo a que não percam valor no mercado internacional, são consideráveis).

Também em 13 de março, a AGNU adotou a **Resolução 56/263**, com o mesmo título da Resolução 55/56. O texto registra os progressos alcançados desde a resolução anterior (entre eles o documento 9/2001 e o Sistema de Garantias do WDC), e incentiva o trabalho sob a tutela do PK com vistas às últimas definições para a conformação e entrada em vigor do sistema de certificação.

Mais uma reunião nesse sentido aconteceria no fim daquele mês, em Ottawa. Na ocasião, os participantes lidaram com várias questões técnicas pendentes, entre as quais ainda o tema da compatibilidade do sistema de certificação com as regras internacionais de comércio. Também analisaram aspectos da troca de estatísticas, considerada de grande importância para a efetividade do sistema, à luz das necessidades de proteção de informações comerciais sensíveis. Outro assunto relevante foi a estrutura administrativa com que deveria contar o sistema: o grupo de trabalho composto para analisar o tema concluiu que não seria necessária, naquele momento, a conformação de um secretariado permanente. A discussão opôs ONGs, que queriam um secretariado permanente, e grupo de países liderado por EUA e China, para os quais o secretariado traria custos desnecessários. O coordenador do grupo comprometeu-se, porém, a desenvolver, com mais detalhe, estudo sobre o tema, a ser referido aos participantes para consideração posterior.

Por fim, em 5 de novembro de 2002, na Suíça, 36 países – entre eles o Brasil – acordaram a **Declaração de Interlaken**, que adotou o documento “Sistema de Certificação do Processo de Kimberley” (de agora em diante, **Documento SCPK**) e lançou oficialmente o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley, a tornar-se efetivo, para os países que assim o desejassem e cumprissem os requisitos, a partir de 1º de janeiro de 2003. Como vários países (entre eles os EUA e o Reino Unido) encontravam-se despreparados para a entrada em vigor do sistema na data programada, foi acordada extensão do prazo inicial, primeiramente até 1º de fevereiro e, depois,

até 1º de maio de 2003. Digno de nota é o reconhecimento do sistema de autorregulamentação da indústria, feito no preâmbulo da Declaração.

A **Resolução 1459 do CSNU**, adotada a 28 de janeiro de 2003, e a **Resolução 57/302 da AGNU** vieram a coroar essa fase de gênese do Processo, ao expressarem os respectivos reconhecimentos pelo resultado positivo da série de reuniões, cuja expressão mais tangível foi o Sistema de Certificação criado. A Resolução 1459 declarou o apoio enfático do CSNU ao SCPK, e recebe positivamente o sistema de autorregulação da indústria:

1. Strongly supports the Kimberley Process Certification Scheme, as well as the ongoing process to refine and implement the regime, adopted at the Interlaken Conference as a valuable contribution against trafficking in conflict diamonds and looks forward to its implementation and strongly encourages the participants to further resolve outstanding issues;
2. Further welcomes the voluntary system of industry self-regulation, as described in the Interlaken Declaration;

A Resolução 57/302 da AGNU congratula todos os atores envolvidos no Processo:

congratulates the Governments and the representatives of the regional economic integration organizations, the organized diamond industry and civil society participating in the Kimberley Process, on having finalized the Kimberley Process Certification Scheme;

Desde 1º de janeiro de 2003, a África do Sul ocupava formalmente o cargo de Presidente do PK, função que passaria a ser de responsabilidade, anualmente, de um país diferente. As reuniões do PK em 2003 foram todas realizadas em um mesmo país (a África do Sul), prática que seria repetida nos anos subsequentes nos países que assumiriam a liderança do processo. Assim, em 30 de abril, às vésperas do prazo dado aos participantes para adequação dos respectivos ordenamentos internos aos requisitos do sistema, o PK organizou reunião plenária em Joanesburgo. Nesse ponto, 51 países, além da União Europeia, corriam contra o tempo para realizar essa adequação: os EUA, por exemplo, adotaram o “*Clean Diamonds Trade Act*” em 24 de abril. À luz das dificuldades enfrentadas por vários países,

decidiu-se por extensão final do prazo para a adequação interna até 31 de julho de 2003.

Na segunda reunião plenária daquele ano, que aconteceu em Sun City, de 29 a 31 de outubro, a decisão administrativa mais importante foi a que aceitou recomendação do recém-criado Grupo de Trabalho de Monitoramento (GTM) no sentido de estabelecer “Mecanismo de Revisão pelos Pares” (*Peer Review Mechanism*) para monitorar a observância das regras do SCPK em todos os participantes. A estrutura do mecanismo seria baseada em uma combinação de relatórios e “Visitas de Revisão” e “Missões de Revisão” aos países participantes.

O Brasil enviou delegação à Plenária de Sun City, onde apresentou os documentos necessários e foi formalmente admitido como participante pleno do PK, juntamente com Romênia e Togo.

Em 2003, concluiu-se a fase inicial na trajetória do “mecanismo político” que ficaria conhecido como Processo de Kimberley. Em pouco mais de três anos, se considerada como marco inicial a reunião de Kimberley, em maio de 2000, foi conformada a estrutura básica para o seu funcionamento, a qual será descrita no próximo Capítulo.



Capítulo 2 – Base legal, caracterização e estrutura

Este Capítulo descreverá a conformação do PK dos pontos de vista legal, conceitual e estrutural, com foco no momento em que entrou em vigor. Deverá servir como base para a construção da caracterização do PK até chegar à atualidade.

Não é simples caracterizar o PK. O “mecanismo político” pode ser visto como uma “organização internacional imperfeita”, se nos concentrarmos em suas carências estruturais, ou “núcleo de regime de comércio internacional de diamantes brutos”, se nos detivermos em suas conquistas em termos de estabelecimento de padrões, normas e procedimentos a balizar a atuação dos atores envolvidos nessa atividade. Além dessa dificuldade básica de caracterização, os diferentes atores podem privilegiar percepções diferentes do que é o PK; a descrição dessas percepções e do papel dos atores também faz parte dos objetivos do Capítulo. De utilidade para a compreensão pode ser, por fim, a comparação com mecanismos e organizações que guardam alguma semelhança com o PK, seja ela de método, estrutura ou simplesmente uma coincidência temporal no momento de surgimento. Essa comparação não é exaustiva, e deve servir apenas para evidenciar os contornos singulares do PK. A descrição da estrutura de funcionamento é necessária para informar a discussão dos demais temas que serão desenvolvidos ao longo do trabalho.

2.1 – Base legal e definição

O PK pode ser visto como uma “organização internacional imperfeita”, que carece não apenas de sede e secretariado permanentes, mas também de um tratado a vincular os participantes⁶³. Destarte, o arcabouço normativo é peculiar, baseado no Documento SCPK, adotado em Interlaken, no documento “*Rules of Procedure of Meetings of the Plenary, and its Ad Hoc Working Groups and Subsidiary Bodies*”, nas já estudadas resoluções da ONU sobre o assunto e no “*waiver*” da OMC que torna o PK legal do ponto de vista das regras internacionais de comércio – o qual, dadas as características descritas acima, é aplicado, como veremos, às medidas internas de adequação de cada país, e não ao sistema em si. Há, por fim, os “Termos de Referência” e “Decisões Administrativas” adotados pelo Plenário relativos a cada grupo de trabalho, que disciplinam suas atividades. Os itens seguintes descreverão esses documentos e estruturas, assim como o papel dos Participantes (países) e Observadores (Indústria e ONGs). Buscarão, ademais, oferecer mais elementos para caracterizar o PK de forma isolada e em comparação com outros mecanismos e iniciativas.

2.1.1 - O Documento SCPK, os Sistemas Nacionais de Certificação e o Waiver da OMC

O Documento SCPK estabelece o formato geral e os requisitos mínimos para o funcionamento do sistema de certificação de diamantes brutos, tanto no que se refere aos sistemas nacionais quanto a sua articulação em nível internacional. Contém, ademais, disposições que afetam o funcionamento do PK como um todo, principalmente na Seção VI, “*Administrative Matters*”. Trata-se de documento amplo e relativamente extenso; será citado em vários momentos na descrição do funcionamento do PK e encontra-se anexo ao fim do trabalho. Por ora, dá-se destaque a seus elementos mais importantes e à organização geral do Documento.

⁶³ A inexistência de um tratado não é, para parte da doutrina, determinante para afastar uma determinada instituição do “rol” das organizações internacionais. É o que afirma, por exemplo, Ian Brownlie, no livro “*Principles of Public International Law*” – Oxford University Press, 1998, p. 680: “While an organization with legal personality is normally established by treaty, this is by no means necessary and the source could equally be the resolution of a conference of states or a uniform practice”. No entanto, o próprio PK cita as duas “carências” (sede e tratado) como elementos definidores de sua “natureza”, na sua página de internet, no item “*What is the Kimberley Process*”.

O Documento SCPK não é um acordo internacional⁶⁴. Não há que se falar em adesão dos Participantes do PK ao Documento, processo de ratificação ou depósito. O Documento SCPK simplesmente estabelece definições e requisitos mínimos que deverão nortear o processo de adequação dos sistemas nacionais de certificação de diamantes brutos dos países que desejarem participar do PK. A partir da conformação de um determinado sistema nacional à luz do Documento SCPK, o candidato a Participante solicitará o ingresso no PK, comunicando de modo formal haver criado, internamente, um sistema que contempla os referidos requisitos mínimos. O PK (por meio do Comitê de Participação) verificará, então, se tal informação é procedente, e declarará que o candidato cumpriu (ou não) os requisitos mínimos do Documento SCPK em seu sistema nacional de certificação. Em caso afirmativo, será admitido como Participante.

A decisão de ter os sistemas nacionais independentes como elementos-chave do sistema internacional de certificação é explicitada no preâmbulo do Documento SCPK⁶⁵:

Further highlighting the recommendation in United Nations General Assembly Resolution 55/56 that the international community develop detailed proposals for a simple and workable international certification scheme for rough diamonds based primarily on national certification schemes and on internationally agreed minimum standards;

(...)

Recalling that the Kimberley Process considered that an international certification scheme for rough diamonds, based on national laws and practices and meeting internationally agreed minimum standards, will be the most effective system by which the problem of conflict diamonds could be addressed;

Há, também, o reconhecimento de que diferenças em métodos de produção e organização institucional dos Participantes podem ensejar sistemas de certificação diferentes; daí a importância da expressão “*minimum standards*”:

⁶⁴ Conforme reconheceu a Presidência de turno, em 2006, Botsuana, “The KPCS is not a legally binding document, in the strictest terms of international law”. In “2006 Kimberley Process Report”.

⁶⁵ Muitos documentos do PK não têm tradução para o português. Por essa razão, optou-se, neste trabalho, por citar todos os documentos do PK na versão original, em inglês.

Recognising that an international certification scheme for rough diamonds will only be credible if all Participants have established internal systems of control designed to eliminate the presence of conflict diamonds in the chain of producing, exporting and importing rough diamonds within their own territories, while taking into account that differences in production methods and trading practices as well as differences in institutional controls thereof may require different approaches to meet minimum standards;

Após o preâmbulo, a Seção I, “*Definitions*”, apresenta conceitos importantes tanto para a delimitação do objeto a ser controlado (“*Conflict Diamonds*”, “*Rough Diamonds*”, por exemplo), quanto para a organização dos sistemas nacionais, como “*Exporting Authority*”, “*Importing Authority*”, “*Transit*”, entre outros.

A Seção II, “*The Kimberley Process Certificate*”, estabelece o certificado como o elemento fundamental do sistema.

A Seção III, “*Undertakings in respect of the international trade in rough diamonds*”, estabelece o necessário vínculo entre o certificado e o comércio internacional, isto é, o compromisso de cada Participante de somente exportar lotes de diamantes brutos, acompanhados dos correspondentes certificados, para outro Participante, e de somente importar lotes com as mesmas características.

A Seção IV, “*Internal Controls*”, traz provisões acerca do estabelecimento dos controles internos que formarão a base de cada sistema de certificação. Há uma subdivisão nessa seção: a primeira parte é dirigida a governos e a segunda, à indústria. Trata-se de um texto propositalmente mínimo que, se dá liberdade aos sistemas nacionais, permite também interpretações extensivas, objeto de tratamento mais detalhado no Capítulo 5.

A Seção V, “*Co-operation and Transparency*”, recomenda aos Participantes a cooperação e a troca de informações, nas diversas etapas de conformação e funcionamento de cada sistema nacional, como elementos-chave para o bom funcionamento do sistema internacional.

A Seção VI, “*Administrative Matters*”, por fim, estabelece regras que, conforme mencionado, dizem respeito não apenas ao sistema de certificação, mas ao funcionamento do PK como um todo. Assim, há, por exemplo, disposições sobre as Reuniões Plenárias e sobre o método de tomada de decisões.

Do Documento SCPK fazem parte ainda três anexos de grande importância. O Anexo I, “*Certificates*”, estabelece os requisitos mínimos que deverão apresentar os certificados emitidos por cada Participante e sugere elementos e procedimentos opcionais relativos aos certificados. O Anexo II, “*Recommendations as provided for in Section IV, paragraph (f)*”, apresenta recomendações mais detalhadas sobre diferentes aspectos da organização de controles internos, com os seguintes subtítulos: “*General Recommendations*”, “*Recommendations for Control over Diamond Mines*”, “*Recommendations for Participants with Small-scale Diamond Mining*”, “*Recommendations for Rough Diamond Buyers, Sellers and Exporters*”, “*Recommendations for Export Processes*”, “*Recommendations for Import Processes*” e “*Recommendations on Shipments to and from Free Trade Zones*”. O Anexo III, “*Statistics*”, traz recomendações específicas sobre princípios a balizar a compilação e a troca de dados estatísticos.

Cedo constatou-se que a criação dos sistemas nacionais de certificação, à luz do Documento SCPK, acarretaria a necessidade de adequá-los às normas internacionais de comércio. A razão básica, naturalmente, é o compromisso dos Participantes do PK de não comercializar diamantes brutos com países não participantes, o que teria que ser garantido por disposições legais, em âmbito nacional, que poderiam configurar restrições comerciais não admitidas pela Organização Mundial do Comércio. Assim, já em fevereiro de 2002 seria realizado, no âmbito do PK “em formação”, “*Workshop on WTO Conformity*”, que produziu “*non-paper*” sobre o assunto.

Posteriormente, a partir de pedido inicialmente formulado por Canadá, Japão e Serra Leoa, ao qual se juntaram outros países, o Conselho Geral da OMC, fazendo uso da previsão contida nos parágrafos 3º e 4º do Artigo IX do Acordo OMC, que estabelece a possibilidade de um “*waiver*”, “em circunstâncias excepcionais”, a uma ou mais obrigações advindas do Acordo, assim como dos “*Guiding Principles*” a serem seguidos na consideração de pedidos de “*waivers*”, adotados em 1º de novembro de 1956 (BISD 5S/25) e, por fim, do “*Understanding in Respect of Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*”, decidiu, em 15 de maio de 2003, pela concessão, aos membros da Organização, de “*waiver*” relativo às obrigações contidas no parágrafo 1º do Artigo I, no parágrafo 1º do Artigo XI, e no parágrafo 1º do Artigo XIII do GATT 1994. Como se sabe, o Artigo I do GATT estabelece o princípio geral da nação

mais favorecida; o Artigo XI, parágrafo 1º, define as restrições comerciais possíveis (“*duties, taxes or other charges*”), e proíbe qualquer outra forma; e o Artigo XIII, parágrafo 1º, estabelece a obrigação de não discriminar no que diz respeito à aplicação de proibições e restrições quantitativas. O “*waiver*” emitido em 2003 tinha validade até 31 de dezembro de 2006. Em 15 de dezembro de 2006, nova decisão do Conselho estendeu a validade do *waiver* até 31 de dezembro de 2012.

É importante notar que o *waiver* diz respeito às leis, decretos e regulamentos que estabeleçam o funcionamento dos sistemas nacionais de certificação em cada país, e não ao Documento SCPK, uma vez que este, conforme assinalado, não tem a força jurídica de um tratado e, para a OMC, não constitui uma medida de comércio⁶⁶. Também vale mencionar, neste ponto, o fato de que as legislações nacionais relativas ao PK incidem sobre as subposições 7102.10, 7102.21 e 7102.31 do Sistema Harmonizado de Codificações e Designação de Mercadorias⁶⁷.

2.1.2 - O que é, afinal, o Processo de Kimberley? A caracterização “núcleo de regime de controle do comércio internacional de diamantes brutos” como denominador comum e as diferentes percepções dos atores envolvidos

Ao contrário do tema da vinculação conflitos-recursos naturais, o PK é assunto que apenas começa a ser objeto das atenções da academia. Não obstante, a Teoria de Relações Internacionais oferece elementos úteis para a

⁶⁶ “The certification scheme developed in the Kimberly Process is enshrined in a political document with no commitments of legal nature, providing guidance to participants on how to implement the certification scheme at national level. Therefore, the scheme as such does not constitute a trade measure in WTO terms and will not be under scrutiny of the WTO. However, since the Kimberly Process certification scheme invites participants to adopt trade measures at national level, if necessary, the question of WTO conformity will arise at the level of national implementation. In this context, we have to consider measures to implement the certification scheme itself as well as to enforce it through trade restrictions such as an import or export ban. Any national legislation of WTO members relevant to the WTO Agreements is subject to the WTO dispute settlement procedure. Therefore, national laws or regulations amended or enacted to implement and enforce the certification scheme can be subject to legal review by the WTO dispute settlement institutions. That means that these national laws or regulations have to be drafted in conformity with relevant WTO obligations”. In “*Chairman’s Non-Paper – Workshop on WTO conformity, 15-17 February 2002*.”

⁶⁷ No caso brasileiro, art. 2, Parágrafo único, da Lei 10.743, de 09 de outubro de 2003.

sua compreensão, entre os quais as formulações que procuram explicar o surgimento, o funcionamento e a evolução dos regimes, a partir do conceito básico de Krasner⁶⁸. Com o amparo desse arcabouço, a caracterização do PK como núcleo de regime de controle do comércio internacional de diamantes brutos parece ser a mais precisa. A palavra “núcleo” vem do fato de que fazem parte desse regime, além dos documentos básicos do PK (Documento SCPK, decisões administrativas, termos de referências dos Grupos de Trabalho) e de suas demais atividades (visitas e missões de revisão, reuniões) as resoluções anuais da ONU sobre o tema, o *waiver* da OMC que dá legitimidade ao esquema do ponto de vista das regras de comércio, o conjunto dos sistemas nacionais de certificação e o “Sistema de Garantias” da indústria. É pacífico que, em torno desse conjunto de regras, princípios e procedimentos convergem, hoje, as expectativas dos diversos atores do comércio internacional de diamantes brutos.

Diante do problema “diamantes de conflito”, segundo essa visão, os atores internacionais com interesses em jogo mobilizaram-se para encontrar uma solução que permitisse ganhos máximos. O PK foi o resultado desse esforço, e pode ser considerado bem-sucedido (na medida em que conseguiu estabelecer-se e operar com efeitos positivos para todos os interessados) porque se beneficiou de confluência de interesses: de todos os envolvidos no comércio internacional de diamantes, à época do surgimento do PK, só teriam perdas importantes os movimentos rebeldes que participavam desse comércio para obter receita.

Vale observar que os diferentes atores tiveram não apenas motivações distintas, mas também diferentes percepções da natureza, alcance e modo de operação do que estava sendo criado. Em certo sentido, a grande originalidade do PK foi ser moldado de maneira a permitir que os diferentes atores vissem nele o que queriam ver⁶⁹; essa característica pode explicar muito de seu êxito, mas também de suas fricções atuais. A partir dessa caracterização básica, é possível elaborar mais sobre o papel desses atores e sobre as diferenças de percepção.

⁶⁸ KRASNER, Stephen (Ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. Regimes seriam “principles, norms, rules, and decision making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area”.

⁶⁹ Oran Young, no artigo *International Regimes: Concept Formation* (*World Politics*, v. 32, nº 3), observa que: “The concept ‘regime’ contains no intrinsic metaphysical or teleological orientation, though actors involved in the creation or reform of any given regime will often attempt to shape its contents with clearcut goals in mind”.

Governos

Governos tiveram benefícios imediatos de três ordens distintas. Em primeiro lugar, o estrangulamento dos movimentos rebeldes financiados pelo comércio de diamantes. Em segundo, o potencial auferimento de receita a partir da exploração legal (pelo governo ou por empresas concessionárias) dos diamantes. Por último, e incluídos nesta ordem os governos não diretamente ameaçados e/ou grandes produtores ou compradores de diamantes, créditos pela participação em articulação internacional com fins reconhecidamente necessários.

É importante notar que o surgimento do PK aconteceu ao fim da chamada “década das conferências” da ONU, em que o conceito de interdependência em torno de “temas globais” (meio ambiente, direitos humanos, etc.) deu forte impulso a tentativas de estabelecer ou avançar regimes específicos. No caso do PK, o conceito de interdependência foi relacionado às dificuldades em impor embargos isolados à produção diamantífera de Angola e de Libéria/Serra Leoa. Nesse sentido, o êxito do PK foi percebido como êxito dos países participantes, mas também do multilateralismo (especialmente das Nações Unidas).

No CSNU, o tema dos diamantes de conflito surgiu no momento em que se promovia grande esforço de avaliação do papel das sanções e de seu impacto nos países que as sofriam, o que teria como resultado a defesa do uso de “sanções inteligentes”. No relatório “*We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century*”, que o então Secretário-Geral Kofi Annan dirigiu à Assembleia Geral em setembro de 2000, a questão das sanções era reconhecida e os membros do CSNU convidados a terem presente, no momento de aplicar sanções, os esforços em andamento no sentido de “*make them smarter by better targeting them*”. Ao apontar a eficácia duvidosa que a experiência com sanções nos anos 90 deixava como legado, o relatório identifica problemas que guardam relação direta com a lógica do PK:

In some cases, little if any effort has gone into monitoring and enforcing them. In many cases, neighbouring countries that bear much of the loss from ensuring compliance have not been helped by the rest of the international community and, as a result, have allowed sanctions to become porous.

Há que se registrar, ademais, o ambiente favorável a iniciativas que tivessem como componente o controle internacional de transações (comerciais, financeiras)

– como é o caso das exportações e importações de diamantes – em decorrência dos atentados terroristas em 11 de setembro de 2001. Apesar de nunca terem sido efetivamente demonstrados vínculos de redes terroristas com a exploração e o comércio de diamantes brutos – razão desta dissertação, assim como a produção acadêmica sobre o PK, além dos debates nas reuniões do mecanismo e no âmbito da ONU, não concederem espaço significativo para o tema – deve-se reconhecer que a preocupação geral de combate ao terrorismo constituiu força adicional a impulsionar a formação do regime de controle.

O PK tem nos Participantes a sua base; é um mecanismo político acordado entre Estados. Apesar de caracterizar-se pela intensa participação da sociedade civil e da indústria, tem uma separação qualitativa formal entre “Participantes” (países) e “Observadores” (sociedade civil e indústria). A fragilidade jurídica do Documento SCPK realça a importância de cada sistema de certificação nacional. Em cada Plenária, os Participantes são representados por delegações lideradas por autoridades governamentais; poderão conter membros da sociedade civil ou da indústria, mas esse fato não mudará o caráter da representação.

A participação em cada Grupo de Trabalho é voluntária. Mais uma vez, apesar da participação dos Observadores (indústria e sociedade civil) nos GTs, é dos Participantes a responsabilidade sobre o funcionamento e as decisões tomadas (o Grupo de Trabalho de Especialistas em Diamante, que tem o *World Diamond Council* como Presidente, é, nesse ponto, peculiar; ainda assim, nenhuma decisão é tomada sem a anuência dos Participantes do Grupo). Todas as decisões dos GTs são, ademais, levadas a Plenário, onde terão necessariamente que ser referendadas pelo consenso dos Participantes do PK. Não se deve ter a impressão equivocada, por outro lado, de que o método de tomada de decisão no Plenário (consenso) poderia tornar menos importante a participação nos GTs, uma vez que a maior parte do trabalho executivo em cada área, além da gestação de políticas e formulação de práticas desejáveis é efetivamente feita nesse nível.

A assunção voluntária de responsabilidades, associada à inexistência de um secretariado permanente, agrega importância à participação dos países em todas as instâncias do PK. No que se refere à logística, caberá ao Presidente organizar as duas reuniões básicas anuais (Intersessional e Plenária) e arcar com os custos dessa organização, uma vez que os Participantes do PK não contribuem para nenhuma espécie de orçamento comum. Os Participantes também têm papel importante na interface do PK com a ONU.

O PK continua mantendo estreita relação com a ONU e seu Conselho de Segurança, tanto no que se refere a casos e ações pontuais – exemplo atual, Côte d’Ivoire –, quanto no que diz respeito à evolução geral do tratamento do tema, objeto de resoluções anuais da Assembleia Geral⁷⁰.

Os países mais atuantes no PK são os grandes produtores, lapidadores e consumidores. Entre os primeiros (em ordem alfabética e não de produção), África do Sul, Angola, Austrália, Botsuana, Canadá, Namíbia, República Democrática do Congo e Rússia. Na segunda categoria, China, Índia e Israel. EUA e União Europeia, além de serem importantes lapidadores, são também os maiores consumidores (terceira categoria). A União Europeia, por conta principalmente de Reino Unido e da Bélgica, deve figurar também em uma quarta categoria, a dos distribuidores.

Sociedade Civil

A sociedade civil figurou como grande motivadora de uma causa importante e difícil; vitoriosa, ao menos parcialmente, em relação à guerra e aos lucros obtidos às custas do sofrimento humano. Mais importante, teve voz em todas as etapas do processo e, uma vez formado o PK, assento institucionalizado: as duas ONGs envolvidas têm o *status* de “Observador”, e atuam em todos os GTs: a *Global Witness* (GW) e a *Partnership Africa Canada* (PAC).

A PAC tem sede em Ottawa e existe desde 1986, com o objetivo de “construir o desenvolvimento humano sustentável na África”⁷¹. A GW tem sede em Londres e foi criada em 1993. O objetivo da GW sempre foi voltado para “quebrar o vínculo entre a exploração de recursos naturais e os conflitos e a corrupção”⁷². Em 1996, em uma de suas primeiras campanhas, expôs a indústria ilegal de extração de madeira que operava no Camboja, nos anos finais de atividade do Khmer Rouge.

Desde o princípio, as duas ONGs assumiram postura que mistura elementos de fiscalização e de espécie de “repositório teórico-moral” do mecanismo, tanto no que se refere à atuação específica e à realidade interna de cada Participante, como no que respeita ao funcionamento geral do mecanismo. Além da usual participação nas reuniões plenárias do PK e nos

⁷⁰ A mais recente, 64/109, aprovada em 11.12.2009.

⁷¹ Sítio de internet da PAC: www.pacweb.org.

⁷² Sítio de internet da GW: www.globalwitness.org.

GTs, o envolvimento das ONGs “Observadoras” dá-se de várias formas: integram as Visitas ou Missões de Revisão; mantêm produção constante de artigos especializados; interagem com a Academia, outras ONGs, “*think tanks*” e imprensa; eventualmente, são chamados a prestar depoimento em processos judiciais, como foi o caso do representante da PAC no PK, Ian Smillie, que depôs no processo de indiciamento do ex-Presidente liberiano Charles Taylor.

As ONGs perceberam o mecanismo emergente como uma oportunidade valiosa de fazer avançar sua influência em uma área das relações internacionais em que os Estados tradicionalmente decidem com pouca permeabilidade: a segurança. Nesse exercício, o conceito-chave que deveria balizar a compreensão do problema, segundo as ONGs e parte dos teóricos das relações internacionais, seria o da “segurança humana” (*human security*)⁷³, introduzido pelo PNUD em 1994 com a publicação *Human Development Report*⁷⁴. Essa autopercepção forma a base do que seria a participação das ONGs no PK; a partir dessa formulação, presente desde o início⁷⁵, é que germinariam as discussões, hoje na ordem do dia no PK, sobre a relação entre os diamantes e os direitos humanos e sobre as iniciativas da chamada “agenda do desenvolvimento”, capitaneada pela ONG *Diamond Development Initiative* (DDI), conforme será discutido mais adiante.

Análise abrangente sobre o conceito da “segurança humana” foge ao escopo deste trabalho, mas é importante registrar que sua recepção, tanto nos meios acadêmicos como diplomáticos, ensejou ressalvas e preocupações, principalmente no que diz respeito à questão da soberania e à margem de manobra criada por essa formulação para a intervenção, por parte de outros países, em assuntos internos. No Brasil, são ilustrativas da cautela as palavras de Celso Amorim (2004)⁷⁶:

⁷³ Não por acaso, os relatórios anuais da PAC sobre o PK têm o título de “*Diamonds and Human Security*”.

⁷⁴ “The 1994 Report introduces a new concept of human security, which equates security with people rather than territories, with development rather than arms. It examines both the national and the global concerns of human security”. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>.

⁷⁵ O primeiro artigo relevante da PAC sobre o assunto, como visto, intitulava-se “*The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*” (2000).

⁷⁶ AMORIM, Celso. *O Brasil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança*. Ciclo de Debates “Conceitos de Segurança e Defesa – Implicações para a Ação Interna e Externa do Governo” in “Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, v. 1”, Ministério da Defesa, 2004. Citado por NEVES, Gilda M.S. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – Perspectiva Brasileira*. Instituto Rio Branco, 2007.

(...) iniciativa canadense (...) é a “Rede de Segurança Humana”, proposta em 1999, e que reúne anualmente os Chanceleres de um grupo de países “like-minded”. No âmbito da ONU, não prosperou a tentativa do Canadá de ver o conceito de “segurança humana” incorporado na resolução anual que trata da questão da prevenção dos conflitos. Ao considerar o indivíduo como centro das preocupações em matéria de segurança, transforma-se ele em sujeito de direito internacional, à semelhança dos Estados. Nessa ótica, a “segurança humana” poderia justificar medidas preventivas de proteção dos indivíduos, recaindo no mesmo arcabouço intervencionista do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger.

É importante, portanto, reter que as ONGs – e talvez, desde o princípio, alguns países e membros da indústria – enxergaram no mecanismo em formação algo distinto, em vários sentidos mais ambicioso, do que os demais, isto é, viram o PK como um elemento de resposta ao chamado formulado pelo conceito de segurança humana, no sentido de compreender a segurança como mais do que a simples ausência de guerras, menos centrada em territórios e países e mais em pessoas e na proteção de seus direitos fundamentais (políticos, civis, econômicos e sociais). Como observou Shawki (2004):

The campaign launched by civil society actors was very much grounded in transformative ideas about what constitutes security. The conflict diamonds issue was defined from the outset as a humanitarian issue. The emphasis has not been on the economic costs of trade in blood diamonds or on the regional instability that the illicit trade in diamonds creates. The emphasis has been placed on the suffering that diamond-funded armed conflicts cause for civilians in terms of loss of life, mutilation, displacement...etc. In that sense, the civil society campaign surrounding this issue was designed to go beyond national security and to promote human security.

O denominador comum atingido nas negociações motivadas pelo contexto dos diamantes de conflito, a partir do ano 2000, foi considerado um êxito pelas ONGs não apenas porque ofereceu resposta prática ao problema (mais) premente dos diamantes que alimentavam grupos rebeldes em conflitos contra governos legítimos, mas também porque consolidou a voz das ONGs como um dos pilares do PK. Nesse sentido, passariam as ONGs a atuar *de dentro*

do regime pela sua modificação com vistas a nele incorporar regras e procedimentos que o aproximassem dessa visão inicial descrita, baseada no conceito de *segurança humana*.

A questão relativa à conveniência de proceder a mudanças no regime cujo núcleo é o PK é um dos elementos centrais deste trabalho, e será discutida ao longo do texto, principalmente no Capítulo 5. Espera-se que fiquem evidentes algumas ambiguidades, fatores condicionantes, limitações e desproporções da ação das ONGs no PK, baseadas ou não na autopercepção como agentes do movimento em prol da “segurança humana”. As ONGs do diamante, principalmente a PAC e a GW, ao mesmo tempo em que propugnam o objetivo final de aprimorar o funcionamento da atividade extrativa em escala global e de melhorar as condições de trabalho dos mineradores artesanais, têm advogado soluções muitas vezes imediatistas, principistas e desvinculadas da realidade específica de cada país; ao operar em torno do sistema de certificação do PK, têm apresentado tendência a privilegiar estratégias excessivamente baseadas no controle e na punição para toda sorte de problemas; por fim, funcionando a partir de bases em Ottawa e Londres, com orçamentos total ou parcialmente financiados por grupos empresariais, políticos e da sociedade civil dessas localidades, têm demonstrado não serem particularmente infensas à cooptação para a promoção de objetivos políticos e comerciais desses grupos.

Indústria

A indústria de diamantes desempenhou papel essencial ao longo dos anos iniciais do desenvolvimento do PK. A existência de uma indústria de grande porte preocupada em melhorar sua imagem a coincidir com a cristalização da percepção do diamante como uma fonte de problemas graves gerou grande parte da força necessária para levar adiante, com sucesso, em tão pouco tempo, a articulação internacional que se tornou o PK.

A De Beers passou de postura inicial de irritação por ver-se culpada, perante o grande público, pelas atrocidades cometidas nas guerras, a um “engajamento interessado”: uma vez reconhecida a inevitabilidade da reação, empenhou-se por participar ativamente dela e, com isso, trabalhar no sentido de ajustá-la a seus interesses (ou, no mínimo, não permitir que a reação

tomasse forma muito indesejável). Com essa atitude, garantiu que a regulamentação pública observasse certos limites e que o sistema de certificação não entrasse em alguns temas sensíveis: cartelização, canais de distribuição herméticos, estratégias de comercialização, marketing, tendências comerciais, demandas por maior parcela de beneficiamento nos próprios países onde os diamantes foram extraídos, por exemplo. A não ser, obviamente, no que diz respeito ao rastreamento das pedras, as características básicas da indústria mundial de diamantes não se alteraram em razão do surgimento do PK.

Os governos, por outro lado, perceberam que precisavam da participação ativa da indústria na conformação do sistema de certificação, dado o pequeno poder de penetração que detinham, e da virtual ignorância de muitos aspectos de sua operação (em razão da referida opacidade).

A organização criada para servir de ponta de lança da indústria, como visto, foi o *World Diamond Council* (WDC), a partir de declaração, adotada em 2000, em Antuérpia, por duas grandes associações da área, a *World Federation of Diamond Bourses* e a *International Diamond Manufacturers Association*. A atribuição central do WDC seria “o desenvolvimento, a implementação e o monitoramento de um sistema de rastreamento de diamantes brutos com o fim de evitar a exploração de diamantes para fins ilícitos como a guerra e os atos desumanos”⁷⁷. O referido “sistema de rastreamento” da indústria viria a ser o Sistema de Garantias, pelo qual, conforme assinalado, comerciantes de diamantes, brutos ou lapidados, devem emitir recibos contendo declaração que atesta que os diamantes comercializados provêm de fontes legítimas, não envolvidas no financiamento de conflitos e em conformidade com resoluções da ONU. Foram estabelecidos, por fim, os seguintes “princípios” a nortear a indústria de diamantes⁷⁸:

- to trade only with companies that include warranty declarations on their invoices;
- not to buy diamonds from suspect sources or unknown suppliers, or which originate in countries that have not implemented the Kimberley Process Certification Scheme;

⁷⁷ “About WDC”, www.worlddiamondcouncil.com.

⁷⁸ Vide www.jvclegal.org/kimberely.pdf.

- not to buy diamonds from any sources that, after a legally binding due process system, have been found to have violated government regulations restricting the trade in conflict diamonds;
- not to buy diamonds in or from any region that is subject to an advisory by a governmental authority indicating that conflict diamonds are emanating from or available for sale in such region, unless diamonds have been exported from such region in compliance with the Kimberley Process Certification Scheme;
- not to knowingly buy or sell or assist others to buy or sell conflict diamonds;
- to ensure that all company employees that buy or sell diamonds within the diamond trade are well informed regarding trade resolutions and government regulations restricting the trade in conflict diamonds.

No PK, o WDC, assim como os representantes da sociedade civil, tem *status* de “Observador”. Participa das reuniões plenárias e de todos os GTs; ocupa a presidência do GT de Especialistas em Diamantes; integra Visitas ou Missões de Revisão; é chamado, por fim, para integrar missões especiais, como a que inspecionou lote de diamantes apreendido no aeroporto de Bamako, Mali, em agosto de 2008, no contexto de investigações sobre o caso de Côte d’Ivoire, como será visto no Capítulo 3.

2.1.3 - Um mecanismo singular?

Exercício de comparação entre o PK e outros mecanismos, regimes, organizações internacionais e esquemas de certificação é tarefa de fôlego, que poderia constituir o foco único de uma tese inteira. O objetivo desta seção é ressaltar apenas os aspectos mais básicos a singularizar o PK entre iniciativas que podem ter com ele algum ponto de contato em relação à forma, método ou objeto.

As confusões mais comuns a envolver o PK advêm da palavra “certificação”. O SCPK é um sistema de certificação de origem que congrega a virtual totalidade dos produtores e compradores do produto certificado, que **se comprometem a só comprar e vender para outros Participantes**; por essa razão, apesar de em teoria voluntário, acaba sendo, na prática, obrigatório (para o país interessado em participar do mercado mundial de diamantes brutos), e a não observância de seus requisitos mínimos significa não participar desse comércio. É importante compreender que essa característica, aliada à conformação específica (cartelizada) das redes de distribuição e comercialização

que fazem chegar as pedras à lapidação, ao varejo e aos grandes centros consumidores, impedem a formação de mercados legais relevantes à margem do PK. Recorde-se que, conforme assinalado na seção específica sobre a indústria, essa estrutura sobreviveu, mesmo antes do PK, porque também trazia benefícios aos países envolvidos, entre as quais os preços estáveis.

A certificação recai, ao mesmo tempo, sobre cada lote de diamantes a ser exportado (sobre os quais a autoridade certificadora do país declara não constarem diamantes de conflito) e **sobre o próprio país**, o qual, se julgado incompetente para controlar sua produção e rastrear a origem das pedras (ou seja, incapaz de verificar o que está certificando), poderá ser excluído da lista de Participantes. Se isso acontecer, **a totalidade da produção** daquele país estará impossibilitada de ganhar o mercado internacional legal enquanto perdurar a situação.

Essa explicação é útil para afastar, desde logo, a equiparação do SCPK a esquemas de certificação voluntários, como selos ambientais, por exemplo, ou da normalização tipo ISO, ou de qualquer certificação que viabilize o exercício do “consumo consciente”, no qual a decisão do comprador estaria diretamente ligada ao conhecimento – que lhe é dado pela certificação – de que a compra daquele produto, especificamente, causa benefícios sociais e/ou ambientais ou, no mínimo, não causa malefícios. Em primeiro lugar, é um sistema de certificações de governos, e não da indústria. Em segundo lugar, no caso do SCPK, não há qualquer “selo” no produto final, a interagir com o consumidor no momento da compra; não há, no comércio legal, “Diamantes SCPK” ao lado de “Diamantes não SCPK”. Por meio do SCPK, a indústria dos diamantes também procura “certificar-se” como um todo.

O PK também não pode ser confundido com as “organizações de produto”, como a Organização Internacional do Cacau ou a Organização Internacional do Café, que tratam de seus respectivos objetos de forma muito mais abrangente, incorporando elementos como preços, tendências de mercado, estratégias de comercialização, tarifas, análises e propostas de ação sobre a cadeia produtiva, etc., e não giram em torno de um sistema de certificação.

O fato de não se ocupar de material sensível, seja do ponto de vista ambiental ou de segurança, compromete comparações com a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, por exemplo, ou com o Grupo de Supridores Nucleares (GSN), sendo o ponto de contato, aqui, o fato de constituírem

regimes que operam pela regulação do comércio. Há similaridades com a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES): além de agirem ambos sobre a regulação do comércio, têm em autoridades e legislações nacionais a base de seu funcionamento. No entanto, a CITES permite o comércio entre um país que é parte da convenção e outro que não é. Outro ponto importante de distinção é o roteiro de ações para lidar com falhas na observação das regras da convenção, que no caso da CITES é mais estruturado e não necessariamente focado na ameaça de suspensão/expulsão, como tem sido o caso do PK. Há várias convenções, tratados e compromissos internacionais com temática especializada que podem ser comparados com o PK, como a Convenção sobre Zonas Úmidas (RAMSAR), no sentido de estabelecerem orientações sobre o manejo nacional de determinados temas; a diferença principal é que, nesse caso, não há compromissos referentes a regulação de comércio, como acontece no PK. No caso da RAMSAR, por exemplo, a situação básica que enseja o manejo internacional, de forma cooperativa e com fins conservacionistas, acontece em relação a áreas úmidas situadas em regiões de fronteira.

Uma iniciativa que precedeu o PK e foi a ele associada⁷⁹ por razões de forma, tanto no que se refere à origem como ao funcionamento, é o chamado “Processo de Ottawa”, que levou à assinatura do Tratado de Banimento de Minas Terrestres. Para Don Hubert⁸⁰, o tipo de interação entre ONGs e governos, além do tipo de agrupação de *like-minded countries* desenvolvida no Processo de Ottawa teriam sido inovadores o suficiente para servirem de inspiração para várias iniciativas, entre as quais o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional (TPI). O Processo de Ottawa nasceu a partir da ação da *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL), coalizão de ONGs interessadas que lutou pela aprovação do referido tratado, em 1997, e recebeu o Prêmio Nobel da Paz no mesmo ano. Após a assinatura, a ICBL consolidou estrutura (incluindo um Conselho Consultivo, Relatórios Anuais, etc.) e continuou a participar da articulação para promover a adesão ao tratado

⁷⁹ SHAWKI, Noha. *Understanding the Role of Transnational Advocacy Networks in Global Governance*. Artigo apresentado na International Studies Convention, San Diego, 2006.

⁸⁰ Pesquisador do Centre for Foreign Policy Studies na Dalhousie University (Canadá) e Conselheiro Político da Peacebuilding and Human Security Division da Chancelaria canadense. *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy*. Occasional Paper nº 42, Institute for International Studies, 2000.

e os esforços nacionais de eliminação das minas. Assim como no caso do PK, o Canadá foi um dos países mais envolvidos com a campanha.

Duas ONGs surgidas após o nascimento do PK merecem ser mencionadas pelo foco de atuação, com a ressalva de que, não obstante receberem apoio de alguns governos e do Banco Mundial, são representantes da sociedade civil e não operam sistemas de certificação. A *Diamond Development Initiative* (DDI) é uma iniciativa que tem a finalidade declarada de:

To gather all interested parties into a process that will address, in a comprehensive way, the political, social and economic challenges facing the artisanal diamond mining sector in order to optimize the beneficial development impact of artisanal diamond mining to miners and their communities within the countries in which the diamonds are mined.

Segundo publicação da DDI, a relação com o PK é complementar: “*The DDI is an important development-focused, conflict prevention complement to the regulatory system established by the Kimberley Process*”⁸¹. Além do Banco Mundial, a DDI tem apoio da grande indústria, principalmente da De Beers, que designou um de seus altos funcionários, Andrew Bone, para colaborar na criação e no desenvolvimento da iniciativa. Convidada pela Presidência do PK, a DDI fez apresentação na Plenária de Gaborone, em 2006. Em 2008, foi assinado Memorando de Entendimento entre o Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar (GTPAA) do PK e a DDI.

Outra iniciativa é o Communities and Small Scale Mining (CASM), uma “rede global de contatos e coordenação”, a qual conta com o apoio do “*Department for International Development (DfID)*” do governo britânico e do Banco Mundial, e que tem como objetivo “*to reduce poverty by improving the environmental, social and economic performance of artisanal and small-scale mining in developing countries*”⁸². Na reunião anual do CASM, em 2008, realizada em Brasília, foi realizado seminário sobre o funcionamento do PK, com a participação do Presidente do GTPAA, Paulo Mvika, e de autoridades brasileiras relacionadas ao PK.

⁸¹ Sítio de internet da DDI: www.ddiglobal.org.

⁸² Sítio de internet da CASM: www.artisanalmining.org.

Tem interfaces com o PK, em razão de se ocupar da indústria extrativa mineral, por fim, a iniciativa “*Extractive Industry Transparency Initiative*” (EITI), que objetiva promover a transparência e a credibilidade das atividades relacionadas à extração de petróleo, gás e minérios. A EITI vem tentando estruturar-se a partir da delimitação de parâmetros para que empresas publiquem o que pagam e governos publiquem os dados contábeis referentes a esses setores. Também conta com o apoio do DFID e do Banco Mundial. Assim como a DDI, a EITI realizou apresentação sobre suas atividades na Plenária de Gaborone, em 2006, a convite da Presidência do PK.

É importante notar, por fim, que DDI, CASM e EITI têm relação com o PK bastante distinta da PAC e da *Global Witness*. Estas últimas, como visto, foram importantes para o surgimento do mecanismo e ocupam hoje lugar de destaque nas reuniões e demais atividades do PK, com postura combativa e fiscalizadora.

2.2 – Estrutura

O PK tem um Participante como Presidente (“*Chair*”) e um como Vice-Presidente (“*Vice-Chair*”), anualmente. Estabeleceu-se a prática de escolher, a cada ano, um Participante para o cargo de Vice-Presidente, o qual, após um ano nessa função, torna-se o Presidente. O Presidente tem a função de coordenar todas as atividades do PK ao longo do ano de sua gestão, com o auxílio do Vice. É responsável por organizar, sediar e conduzir a Reunião Plenária, realizada normalmente no mês de novembro, assim como a Reunião Intersessional, normalmente em junho de cada ano. Ao final de cada Reunião Plenária, o Presidente é responsável por emitir um “comunicado final”.

Abaixo da Presidência, as atividades do PK estão organizadas em torno de sete Grupos de Trabalho, a saber (respeita-se, aqui, a ordem de apresentação dos Grupos nos documentos do PK):

- I) Monitoramento;
- II) Estatísticas;
- III) Especialistas em Diamantes;
- IV) Produção Artesanal e Aluvionar;
- V) Comitê de Participação;
- VI) Comitê de Regras e Procedimentos; e
- VII) Comitê de Seleção.

2.2.1 - Os Grupos de Trabalho

Os grupos de trabalho desenvolvem as atividades correspondentes a suas atribuições durante todo o ano, por meio, principalmente, de reuniões específicas, correspondência e teleconferências. As decisões importantes de cada grupo dependem sempre de validação pelo Plenário, a quem os temas e propostas são referidos pelo Presidente nas Reuniões Plenárias e Intersessionais. As decisões são tomadas por consenso⁸³.

Grupo de Trabalho de Monitoramento (GTM)

Criado em outubro de 2003, lida com os assuntos relativos à observância dos requisitos do SCPK nos países participantes. De acordo com os “Termos de Referência”, adotados quando de sua criação, são tarefas do Grupo: a) desenvolver propostas com vistas a assegurar e revisar a observância do SCPK pelos Participantes; b) verificar a eficácia das atividades de monitoramento e revisão da observância do SCPK e identificar *best practices*; c) assistir a Presidência com tarefas específicas relacionadas ao monitoramento e à revisão, principalmente (mas não exclusivamente) as relativas à Seção VI, parágrafos 11 a 16, do Documento SCPK; d) preparar relatórios sobre o avanço do monitoramento e assuntos relativos ao monitoramento e à revisão, a serem entregues ao Plenário por meio da Presidência; e) recomendar aos Participantes, por meio da Presidência, formas de aprimorar controles internos relativos ao SCPK e, em resposta a solicitações de Participantes, facilitar assistência técnica relativa ao monitoramento, e f) receber, por meio da Presidência, relatórios de Participantes ou Observadores sobre assuntos relativos ao monitoramento que devam ser objeto de atenção do Grupo de Trabalho.

Para desempenhar as tarefas de monitoramento, conforme mencionado, tem como instrumento o “**Mecanismo de Revisão pelos Pares**”, criado pela *Administrative Decision on the KPCS Peer Review System*⁸⁴ (documento básico de 2003, revisado em 2006), por cujo funcionamento é responsável. O Mecanismo de Revisão pelos Pares tem

⁸³ Segundo o “2006 Kimberley Process Report”, “The most important principle of the operation of the Kimberley Process, which has proved effective and which should be retained, is that decision-making is on the basis of consensus”.

⁸⁴ Documento constante da lista de anexos.

três pilares: as Visitas de Revisão, as Missões de Revisão e os Relatórios Anuais. As Visitas são realizadas normalmente a partir de convite dos participantes. O GTM, em articulação com o Presidente, é responsável pela coordenação e organização das visitas. Em 2007, foi completado o primeiro ciclo de visitas, isto é, todos os participantes foram objeto de Visita de Revisão. Desde 2008, quando iniciou-se o segundo ciclo, foram visitados Angola, Emirados Árabes Unidos, Guiné, Israel, Libéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Turquia, União Europeia e Zimbábue. As Missões são organizadas a qualquer tempo, quando há indícios de não observância significativa dos requisitos do SCPK (“*credible indications of significant non-compliance with the Certification Scheme*”). Nessa circunstância, a missão é recomendada ao Plenário, por escrito, pelo Presidente, a partir de recomendação recebida por este do GTM.

Tanto nas Visitas como nas Missões de Revisão, é necessária a anuência do país objeto da revisão. O mandato, em ambos os casos, é o seguinte (de acordo com o Anexo II da *Administrative Decision on the KPCS Peer Review System*): a) verificar se o Participante sob revisão tem em funcionamento leis, regulamentos, procedimentos e práticas para observar os requisitos mínimos estabelecidos no Documento SCPK, em especial nas Seções II, III, IV e V; b) verificar se o Participante constituiu autoridades ou órgãos para trabalhar pela observância desses requisitos; c) verificar se os requisitos do sistema estão sendo, de modo geral, observados por meio da aplicação sistemática, pelas autoridades ou órgãos constituídos, das leis, regulamentos e procedimentos; d) quando apropriado, e com o consentimento do Participante envolvido, Missões e Visitas de Revisão devem também procurar verificar se e até que ponto a observância do SCPK pelo Participante inclui a utilização das Recomendações dispostas no Anexo II do Documento SCPK e das diretrizes complementares sobre controles internos estabelecidas na Decisão Administrativa sobre Controles Internos adotada na Plenária de Gaborone. A pedido do Participante, delegações das Missões e Visitas de Revisão devem dialogar sobre as medidas recomendadas com vistas a aprimorar a eficácia dos controles internos, com o objetivo de apoiar os esforços do Participante no seguimento apropriado; e) identificar áreas em que o Participante poderia beneficiar-se de assistência técnica e/ou treinamento para a observância do SCPK; e f) este mandato pode ser complementado, em casos específicos, por instruções mais detalhadas, a depender das

circunstâncias do Participante sob revisão, mediante anuência deste e em consulta com todos os Participantes.

Duas categorias principais de críticas são feitas às Visitas e Missões de Revisão. A primeira concerne a pequena variação na composição das delegações de revisão, no roteiro seguido no país visitado, e no formato e tempo de entrega do relatório final. A segunda diz respeito à falta de mecanismos de seguimento das recomendações do relatório⁸⁵. As falhas são reconhecidas no documento submetido pelo *Ad Hoc Working Group on the Review of the KPCS*⁸⁶ por ocasião de exercício de revisão conduzido em 2006:

(...) the thoroughness of review visits has varied. Some have gone to great lengths to examine a Participant's ability to verify exports against mining capacity. Others have not. (...) The Administrative Decision on Peer Reviews contains only limited provisions for follow-up to a review visit's findings.

Em relação ao terceiro pilar, os Relatórios Anuais, o objetivo é realizar uma atualização do estado geral de vigência das medidas tomadas por cada país para cumprir os requisitos do SCPK. O Documento SCPK em si já requer dos Participantes informações em base anuais sobre o estado do sistema (a citada Seção VI, parágrafos 11 a 16), mas a *Administrative Decision* estabelece parâmetros para os Relatórios, assim como delega ao GTM a responsabilidade para reunir e analisar, em nome do Presidente, o conjunto de documentos apresentados. Caso o GTM não receba o Relatório Anual de algum dos Participantes, deve reportar o fato ao Comitê de Participação, que é o órgão responsável por recomendar ao Presidente quaisquer medidas disciplinares.

O GTM teve, em 2009, a seguinte composição (a participação no Grupo é voluntária, e não necessariamente varia anualmente): África do Sul, Botsuana, Canadá, China, EUA, Índia, Israel (Vice-Presidente), República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Rússia e

⁸⁵ Segundo a PAC, "some reviews are thorough and recommendations are heeded. In many cases, however, recommendations are ignored, and there is little or no follow-up (...). Some reviews are completely bogus. In 2008, a bloated, nine-member team visited Guinea, a country beset by corruption, weak diamond controls, and almost certain smuggling. The team spent less than two hours outside the capital and its report remained unfinished for almost 11 months. A team visited Venezuela in 2008, but its makeup, agenda and itinerary were dictated entirely by the Venezuelan government".

⁸⁶ "The Kimberley Process Certification Scheme – Third Year Review", disponível na página www.gjpc.orgD/pdfD/KPCS_3rd_Year_review_Final_report.pdf.

União Europeia (Presidente), além do WDC, da PAC e da GW. Apesar de referência a “equilíbrio geográfico” contida nos Termos de Referência⁸⁷, nenhum país da América do Sul jamais fez parte do Grupo.

Por seu caráter fiscalizador, e por operar o Mecanismo de Revisão pelos Pares, o GTM pode ser considerado o mais sensível, e o que detém mais poder, do PK (ao lado do Comitê de Participação). Maiores considerações sobre o papel e as limitações do GTM serão apresentadas ao longo do trabalho.

Grupo de Trabalho de Estatísticas (GTE)

O Grupo de Trabalho de Estatísticas (GTE) foi criado também em outubro de 2003, a partir das disposições do Anexo III do Documento SCPK e da Decisão Administrativa sobre Estatísticas adotada na Plenária de Sun City. Os Termos de Referência do GTE estipulam o seguinte mandato: a) desenvolver recomendações sobre o uso consistente de sistemas de classificação comuns, particularmente os códigos de classificação de *commodities* relativos aos diamantes do Sistema Harmonizado; b) coletar e compilar estatísticas comparáveis e confiáveis sobre a produção e o comércio internacional de diamantes brutos, de acordo com os princípios estabelecidos no Anexo III do Documento SCPK; c) desenvolver e manter sítio de internet que permita o acesso facilitado de dados submetidos e a divulgação de compilações para uso público desses dados; d) disseminar dados para membros do GT e Participantes; e) analisar dados fornecidos tanto por Participantes como pelo GT, com o auxílio dos conhecimentos sobre o comércio de diamantes do GT, de organizações participantes e do Grupo de Trabalho de Especialistas em Diamante; e f) preparar relatórios sobre avanços atingidos e outros assuntos com vistas à apresentação em reuniões plenárias, por meio da Presidência.

De acordo com o Anexo III do Documento SCPK, a compilação a que se refere o item “b” acima deve dar-se em bases trimestrais, quando se tratar de exportação e importação, e semestrais, quando se tratar de produção de diamantes brutos. A compilação é feita a partir de dados fornecidos por cada Participante, até três meses após cada período de referência⁸⁸. Caso um Participante não cumpra essa obrigação, o GTE deverá seguir sequência

⁸⁷ “Geographical balance and the representation of both producing and trading Participants shall be taken into account in the composition of the Working Group”, in “Working Group of Monitoring – Terms of Reference”, 31.10.2003.

⁸⁸ Decisão Administrativa sobre Estatísticas, 2003.

de advertências prevista no Anexo I ao documento “*Guidelines for the Participation Committee with respect to Statistical Non-submission*”, intitulado “*Process and Timeline for Statistical Submissions to the Working Group on Statistics in accordance with the Kimberley Process Certification Scheme*”⁸⁹. Se, ainda assim, não for possível obter a cooperação do Participante, o GTE deverá submeter o assunto ao Comitê de Participação, cujas atribuições e métodos de trabalho serão analisados mais adiante.

Desde a adoção da Decisão Administrativa sobre a Publicação de Dados Estatísticos Agregados, na Reunião Plenária de Gaborone, em novembro de 2006, o GTE mantém um sítio de internet específico para tornar públicas as estatísticas submetidas por cada Participante: <https://mmsd.mms.nrcan.gc.ca/kimberleystats/>. Os dados, nesse caso, são compilados em bases anuais, e publicados seis meses após o fim do ano de referência. Há sempre o cuidado com informações “sensíveis” do ponto de vista comercial. No Anexo III do Documento SCPK, ao lado do respaldo à importância de compilação estatística, há referência à necessidade de se preservar “*commercially sensitive information*”; nos Termos de Referência do GTE, há a observação: “*In all its deliberations, the Working Group will be cognisant of the need to protect commercially sensitive information*”.

O GTE teve, em 2009, a seguinte composição (assim como o GTM, a participação no Grupo é voluntária, e não necessariamente varia anualmente): África do Sul, Angola, Botsuana (Vice-Presidente), Canadá, China, Emirados Árabes Unidos, EUA (Presidente), Índia, Israel, República Democrática do Congo, Rússia, Suíça e União Europeia, além do WDC e da PAC. Os EUA foram escolhidos para a presidência na Reunião Plenária de Nova Delhi (2008), em substituição ao Canadá, que ocupava a posição desde a criação do grupo, em 2003. Assim como no GTM, há menção, nos Termos de Referência do GTE⁹⁰, o preferível equilíbrio geográfico na composição do Grupo.

Grupo de Trabalho de Especialistas em Diamante (GTED)

O Grupo de Trabalho de Especialistas em Diamante (GTED), também conhecido como “Grupo de Trabalho Técnico”, foi criado, à semelhança dos dois grupos de trabalho analisados até aqui, em outubro de 2003, na Plenária

⁸⁹ Plenária de Moscou, novembro de 2005.

⁹⁰ “The composition of the Working Group shall have regard for equitable geographic rotation”, in Appendix 1 – Terms of Reference – Composition of the Working Group on Statistics”.

de Sun City. Seu mandato é identificar e ajudar na solução de problemas técnicos advindos da tentativa de observância dos requisitos do SCPK em cada Participante, assim como da dinâmica de funcionamento do PK como um todo. Os Termos de Referência do GTED, aprovados em Sun City, em 2003, são os seguintes: a) identificar áreas de confusão e falta de clareza nos assuntos procedimentais e administrativos que poderiam prejudicar a qualidade da análise dos dados estatísticos submetidos pelos Participantes; b) produzir diretrizes sobre os métodos de reportar; corrigir possíveis falhas nos procedimentos administrativos em uso; e melhorar a qualidade dos dados transmitidos pelos Participantes; c) prover opiniões técnicas especializadas e assistência técnica sobre diamantes para habilitar Participantes a observar o SCPK, ou melhorar a produção de dados e a capacidade das autoridades nacionais de importação e exportação de reportá-los; d) prover opiniões técnicas especializadas e assistência técnica sobre diamantes para todos os GTs e/ou Missões ou Visitas de Revisão; e e) planejar e fazer recomendações a Participantes ou ao Plenário sobre possíveis aperfeiçoamentos nas atividades do PK.

O GTED funciona, portanto, como uma espécie de unidade de consultoria técnica à disposição dos Participantes e das demais instâncias do PK (outros grupos de trabalho, presidência, vice-presidência) para questões de natureza técnica surgidas a partir do dia a dia do funcionamento do Sistema de Certificação. Nessa condição, publica uma “*Consolidated List of Technical Guidelines and Best Practices*” em que identifica práticas desejáveis, formadas em geral a partir de dúvidas advindas de situações reais, o que acaba formando espécie de “jurisprudência técnica” para balizar a ação dos Participantes. A utilidade principal do GTED e das “*technical guidelines*” decorre do fato de ser o Documento SCPK um conjunto de requisitos mínimos, por vezes pouco detalhados, que podem ser mal interpretados na incorporação a cada ordenamento jurídico e na prática diária de cada Participante. Podem ser citadas como exemplos as seguintes orientações:

TG 2 – Opening of sealed containers in transit by national authorities:

Shipments of rough diamonds in sealed containers that have been opened for inspection by national authorities in transit, and that are duly resealed by that national authority, will be considered compliant to the Kimberley Process Certification Scheme. The receiving Kimberley authority on import will, however, contact that national authority to verify the authenticity of the (re-) seal and report these incidents to the Chair and the annual Plenary meeting;

TG 13 – Distinction between rough diamonds and powder:

The definition of ‘Rough Diamonds’ in Section 1 of the KPCS-document means diamonds that fall under the Relevant Harmonised Commodity Description and Coding System 7102.10, 7102.21 and 7102.31 and that are equal or larger than 1000µm or 1.0mm in one dimension. Diamonds smaller than this cut-off will not obtain a Kimberley Process Certificate, and will not be recorded and reported in the KP statistics. Furthermore, parcels of rough diamonds (i.e. larger than 1.0mm in one dimension) for which a Kimberley Process Certificate is mandatory should not contain diamonds smaller than this cut-off.

O GTED foi de grande importância, nesse sentido, ao sugerir mudanças nas descrições das subposições referentes a diamantes do Sistema Harmonizado de Codificação e Designação de Mercadorias, na 33ª. Sessão do Comitê do Sistema Harmonizado da Organização Mundial de Aduanas, de 06 a 19 de maio de 2004.

O GTED é também chamado a opinar em situações mais “problemáticas” do PK, tal como foi o caso, em agosto de 2008, quando, por mandato do CSNU, o PK foi chamado a conduzir análise de lote de diamantes brutos apreendido no aeroporto de Bamaco, Mali, sobre o qual recaía a suspeita, posteriormente confirmada, de ser originário de Côte d’Ivoire.

A composição do GTED, em 2009, era a seguinte: África do Sul (Assistente da Presidência), Austrália, Botsuana, Canadá, China, Índia, Israel, Rússia, União Europeia e WDC (Presidente). No documento que estabelece os Termos de Referência do GTDE, há, mais uma vez, menção à importância de “*more equitable geographical representation*”.

Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar (GTPAA)

O Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar (GTPAA) foi estabelecido em 2006, em Gaborone, para melhor habilitar o PK a lidar com as especificidades dos Participantes que apresentam produção artesanal e aluvionar⁹¹. O processo de criação do GTPAA, no entanto, teve origem

⁹¹ Não escapa ao autor o fato de que a exploração artesanal, de pequena escala, pode estar associada a depósitos kimberlíticos (como aconteceu em Angola, durante a Guerra), assim como exploração industrial de grande escala pode estar associada a depósitos aluviais (como é o caso

anterior, em 2004, quando o Plenário do PK, reunido em Ottawa, conferiu mandato ao Grupo de Trabalho de Monitoramento para que este estabelecesse “subgrupo *ad hoc*” para fazer frente aos desafios inerentes ao controle da produção artesanal e aluvial.

A diferença mais importante entre os dois tipos de fontes de diamantes (kimberlítica e aluvial) diz respeito à forma de extração mais comum a cada uma delas: enquanto normalmente, nos dias de hoje, a exploração dos kimberlitos, ou fontes primárias, é feita por empresas, com máquinas modernas e investimento pesado, a exploração dos depósitos aluviais é feita por mineradores artesanais. Como se sabe, a produção artesanal de qualquer minério é caracterizada por problemas específicos. No que se refere ao PK, a preocupação precípua é em relação à certificação e à rastreabilidade do diamante no percurso “mina-exportador”, sendo a palavra “mina” aqui utilizada em sentido vulgar, significando local de extração. Decorre daí a importância específica do GTPAA, cujo objetivo expresso nos Termos de Referência é “promover passos concretos em direção a controles internos mais eficazes sobre a produção e o comércio de diamantes aluvionares, com vistas a garantir que apenas diamantes produzidos e comercializados de acordo com as leis nacionais e os requisitos do SCPK possam ser exportados ou lapidados localmente”.

As “Estratégias” identificadas nos Termos de Referência, para o cumprimento desse mandato, são as seguintes: a) coordenação entre os três Subgrupos Regionais de produtores aluvionares; b) encorajamento da efetivação do plano de ação do GT; c) encorajamento da troca e disseminação de informações; d) encorajamento do treinamento de mineradores artesanais por meio de todos os mecanismos de assistência técnica; e) encorajamento da criação de legislação mineral “competitiva”, e de políticas para mineradores artesanais e para a mineração em pequena escala; f) participação em iniciativas e reuniões do PK; g) desenvolvimento de relação de trabalho sólida e cooperação com outros GTs; e h) promoção de parcerias entre produtores aluvionares e potenciais doadores.

Os três Subgrupos Regionais, mencionados no primeiro item, são os da América do Sul, África Ocidental e África Central e Austral. Os membros do

de Oranjemund, na Namíbia, e de alguns depósitos em Angola). Na grande maioria dos casos, porém, depósitos kimberlíticos estão associados a grandes empresas operando industrialmente em minas, enquanto depósitos aluviais estão associados a exploração artesanal, pequenas empresas ou cooperativas. O uso da expressão “artesanal e aluvionar”, que mantém a independência dos dois conceitos mas ressalta a sua usual vinculação, será mantida neste trabalho para acompanhar a prática do PK, que a utiliza para nomear o GT que se ocupa do assunto.

GTPAA, em 2009, eram os seguintes: África do Sul, Angola (Presidente), Brasil (Coordenador do Subgrupo da América do Sul), Côte d'Ivoire, Gana, Guiana, Guiné, Libéria, Namíbia, República Centro-Africana, República Democrática do Congo (Coordenador do Subgrupo da África Central e Austral), República do Congo, Serra Leoa (Coordenador do Subgrupo da África Ocidental), Tanzânia, Togo, Venezuela e Zimbábue. Atuam como “Observadores” a Rússia e a União Europeia, que não são produtores aluvionares, além do WDC, da PAC e da GW.

É importante mencionar, também, a “Declaração de Moscou sobre o Aperfeiçoamento de Controles Internos da Produção Aluvionar de Diamantes”⁹², adotada na Plenária de 2005. É um documento relativamente extenso, contendo recomendações detalhadas para o estabelecimento de mecanismos e práticas de controles internos mais adequadas aos países com produção aluvial, em complementação às “*Recommendations for Participants with Small-scale Diamond Mining*” contidas no Anexo II do Documento SCPK.

Comitê de Participação (CP)

O Comitê de Participação (CP) foi criado em outubro de 2003, na Plenária de Sun City, e teve seus Termos de Referência aprovados em outubro de 2004, na Plenária de Gatineau, Canadá. O CP é responsável por assessorar o Presidente no processo de admissão de novos Participantes e no processo de fiscalização da observância dos requisitos básicos do SCPK pelos Participantes, tentando solucionar situações de não observância e, em casos extremos, recomendando medidas punitivas. Nessa última tarefa, o CP atua a partir de uma comunicação de não observância, relativa a um Participante, recebida do GTM, no caso da obrigação de enviar Relatórios Anuais ou de questões pontuais relativas à observância dos requisitos do SCPK, ou do GTE, no caso da obrigação de enviar estatísticas de produção ou de comércio.

Na prática, o não envio ou o envio extemporâneo das estatísticas de produção ou de comércio são as irregularidades mais comuns. Por esse motivo, o CP propôs e o Plenário adotou, em 2005, o documento “*Guidelines for the Participation Committee with respect to Statistical Non-Submission*”, pelo qual são estabelecidos passos a serem tomados a partir de uma situação

⁹² A Declaração de Moscou encontra-se anexa ao fim do trabalho.

de descumprimento. O roteiro é ilustrativo do funcionamento do PK em uma situação prática, e vale a pena ser apresentado, aqui, de forma resumida:

1) Ao receber a comunicação, do GTE, de uma situação de descumprimento da obrigação de enviar periodicamente estatísticas, o CP solicitará ao Participante em falta que submeta os relatórios necessários em até 60 dias;

2) Após o prazo, o CP informará o Presidente do PK acerca de eventual Participante ainda em falta, e solicitará ao Presidente que tome as seguintes atitudes, de maneira concomitante: a) envie carta à mais alta autoridade responsável pela observância dos requisitos do SCPK no referido Participante, lembrando que o descumprimento da obrigação de enviar estatísticas, em conformidade ao disposto no Anexo III do Documento SCPK, poderá levar à suspensão do SCPK; b) convoque o Participante faltoso a uma teleconferência; c) informe os demais Participantes e Observadores do PK acerca do Participante faltoso;

3) O CP solicitará ao Presidente, após a confirmação deste de que os passos acima foram tomados e de que a comunicação foi estabelecida com o Participante faltoso, que relate os desenvolvimentos do caso após o transcurso de 21 dias;

4) Caso não haja evolução favorável, e salvo “situações excepcionais” o CP deverá concluir que o Participante ainda em falta não é mais cumpridor dos requisitos mínimos do SCPK e recomendará ao Presidente, por escrito, que tal Participante seja retirado da Lista de Participantes do SCPK.

Além do caso da Venezuela, que será tratado com mais detalhe no Capítulo 3, registre-se que, na primeira metade de 2008, o CP foi acionado e deu início ao processo acima com Malásia e República do Congo, com relação ao descumprimento da obrigação de enviar estatísticas, obtendo bons resultados. Além disso, não respeitaram o prazo de envio dos Relatórios Anuais relativos a 2007 Armênia, Coreia do Sul, Indonésia, Japão, Laos, Líbano, Namíbia, República do Congo, Serra Leoa, e Sri Lanka. Tal situação demandou ação do CP, também com resultados favoráveis.

O CP é o único dos Grupos de Trabalho que conta com diretrizes detalhadas no que diz respeito à sua composição, o que é explicitado nos Termos de Referência:

The Committee shall be composed of no more than twelve members. No more than ten of these members, including the Chair of the Committee, shall be chosen from among candidates submitted to the Chair of the Kimberley Process by Participants. One shall be chosen from among candidates submitted by civil society Observers and one shall be chosen among candidates submitted by industry Observers.

Também a menção ao desejável equilíbrio geográfico é feita de modo mais explícito e qualificado:

The Chair will ensure that there will be an appropriate geographical balance among members whose candidatures were submitted by Participants.

Em 2009, a composição do CP era a seguinte: África do Sul, Angola, Botsuana, Canadá, China, EUA, Índia (Presidente), Israel, Rússia e União Europeia, além do WDC, da PAC e da GW.

Assim como o GTM e, no que se refere especificamente às estatísticas, o GTE, o CP tem papel fiscalizador, atuando ademais como articulador entre os demais GTs e a Presidência em casos delicados. Deve ser, portanto, considerado como dos mais relevantes para o funcionamento do mecanismo; eventuais desequilíbrios em sua atuação são problemáticos pelo peso de suas recomendações à Presidência.

Comitê de Regras e Procedimentos (CRP)

O CRP nasceu também na Plenária de Sun City, em outubro de 2003. Os documentos básicos que informam a sua atuação são a Seção VI do Documento SCPK (“*Administrative Matters*”) e o documento intitulado “*Rules of Procedure of Meetings of the Plenary, and its Ad Hoc Working Groups and Subsidiary Bodies*”.

Deste último documento, um dispositivo merece destaque. A Regra 42, Seção IX, estabelece o consenso como método de tomada de decisão do Plenário do PK, e torna explícito o seu entendimento da maneira pela qual esse consenso se materializa:

Rule 42.

1. Decisions of the Plenary shall be made by consensus of all Participants present.

2. Consensus means that no Participant present at the meeting when the decision is to be taken expresses a formal objection to that proposed decision.

O Comitê de Regras e Procedimentos (CRP) encontra-se, atualmente, em situação de grande demanda. À medida que a experiência do PK ganha densidade, toma corpo a percepção de que o conjunto de regras e procedimentos hoje existente é insuficiente. São observadas várias situações cuja solução não se encontra prevista, ou não há suficiente clareza em regras escritas ou em procedimentos baseados no costume. O Relatório do CRP ao Plenário, na reunião de Nova Délhi, em novembro de 2008, refletiu esse momento vivido pelo Comitê e, de modo geral, pelo PK. Além de várias propostas de adoção de regras em torno de assuntos específicos, o Relatório sugere, em um de seus parágrafos conclusivos, que o Plenário examine a possibilidade de que se trabalhe com mais afinco em direção à codificação das regras e procedimentos existentes no conjunto de instâncias do PK.

Em dezembro de 2008, na tradicional resolução anual da AGNU sobre os “diamantes de conflitos” e o PK, foi incorporado parágrafo preambular, por iniciativa russa, “sobre os esforços em curso para elaboração de regras e procedimentos para regulação das atividades dos órgãos de trabalho do Processo de Kimberley”⁹³.

A composição do CRP em 2009 era: África do Sul, Angola, Botsuana, Canadá, China, EUA, Índia, Israel, Rússia (Presidente) e União Europeia, além do WDC, PAC e GW.

Comitê de Seleção (CS)

O Comitê de Seleção (CS), criado também em Sun City, em 2003, tem como função única organizar as consultas que levarão à escolha do Vice-Presidente. Como a escolha dá-se por consenso, e a escolha do Vice-Presidente equivale, na prática, à escolha do Presidente para o ano seguinte, tem-se normalmente um processo longo. Na Plenária de Nova Délhi, no contexto da tendência ao adensamento das regras e procedimentos do PK, foi aprovada Decisão Administrativa sobre o processo de escolha do Vice-Presidente, intitulada “*Rules and criteria for selecting*

⁹³ Telegrama 3388 da Missão do Brasil junto à ONU, 05.12.2008.

candidates for Vice-Chair of the Kimberley Process”. Segundo o documento, o Presidente de turno deverá iniciar o processo de seleção do Vice-Presidente seguinte em agosto do ano de seu mandato, por meio de pedido, dirigido a todos os Participantes e Observadores, de indicação de potenciais candidatos ao posto. Os países interessados em candidatar-se deverão apresentar suas postulações, por carta oficial à Presidência, em “tempo razoável” antes da reunião plenária daquele ano. A Presidência fará, então, consultas aos candidatos, após o que encaminhará espécie de “*short list*” ao CS. Até uma quinzena antes da data da reunião plenária, a Presidência e CS realizarão teleconferência para discutir a “*short list*”. Uma vez obtido consenso entre a Presidência e os membros do CS acerca de um candidato, a Presidência submeterá o resultado aos demais Participantes. Caso não se obtenha consenso, novas consultas serão realizadas entre a Presidência, o CS e os Presidentes dos GTs antes e, se necessário, durante a reunião plenária. Se não for possível obter o consenso em torno de um candidato até o fim da plenária, as tentativas continuarão até o fim do mandato da Presidência de turno, isto é, até o fim daquele ano. Na hipótese de, mesmo depois desse procedimento, não se obter consenso até o fim do ano, o novo Presidente deverá prosseguir nas tratativas uma vez iniciado seu mandato. O novo Presidente, uma vez consultado o CS e obtido consenso em torno de um candidato, deverá solicitar a anuência dos demais Participantes, que deverão manifestar-se, por escrito, dentro de um mês. Caso não haja objeções, o candidato deverá ser considerado, enfim, eleito (não há previsão, no documento, para o caso de haver objeções nesse momento).

O documento traz um parágrafo com as condições a serem preenchidas pelos candidatos a Vice-Presidente:

Candidates for the post of Vice-Chair shall be in good standing with regard to their compliance with the minimum requirements of the KPCS and shall have demonstrated their commitment to the Kimberley Process. Due regard shall be had for equitable geographical rotation and for equitable representation of producing, trading and manufacturing countries.

A composição do CS, em 2009, era a seguinte: África do Sul, Angola, Austrália, Botsuana, Canadá, China, EUA, Índia (Presidente), Israel, Namíbia (Vice-Presidente), Rússia, Suíça e União Europeia.

A estrutura básica do PK, delineada até aqui, tem sido mantida ao longo dos anos. O próximo Capítulo dará conta de aspectos da experiência de funcionamento dessa estrutura no período 2004-2009. Serão identificados os casos mais complexos sobre os quais o mecanismo teve que se aplicar, assim como medidas que visaram a complementar a estrutura básica criada e detalhar o seu funcionamento.



Capítulo 3 – O período 2004-2009

O período de 2004 a 2009 representou para o PK etapa de consolidação e amadurecimento das instâncias e das práticas criadas em sua fase inicial (2000 a 2003). Em 2006, procedeu-se a uma grade revisão do Sistema de Certificação, a “*Three Year Review*” (Revisão Trienal), conforme previsto na Seção VI, item 20, do Documento SCPK. Foi, por outro lado, período em que se apresentaram novos desafios concretos ao PK, principalmente os casos da República do Congo (país expulso e posteriormente reintegrado), Côte d’Ivoire (único caso atual de “diamantes de conflito”), Venezuela (autossuspenso) e Zimbábue (objeto de plano de ação extensivo). Este Capítulo registra os principais acontecimentos do período.

3.1 – Reuniões Plenárias: pontos de destaque

A decisão mais importante da Plenária de 2004 foi a criação, no seio do GTM, de um subgrupo *ad hoc* para tratar dos assuntos relativos à mineração artesanal e aluvionar. Tal subgrupo tornar-se-ia, em 2006, o Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar (GTPAA). Criou-se também Grupo de Trabalho *ad hoc*, presidido pelo Canadá, para conduzir a revisão de 2006 (“*Three Year Review*”).

Na Plenária de 2005, aceitou-se oferta dos EUA no sentido de que o país passasse a realizar, em caráter informal, identificação e compilação de

programas de cooperação técnica em andamento, no âmbito do GTM. Os EUA passaram a ser, assim, o “Coordenador de Cooperação Técnica”, previsto na *Administrative Decision on the KPCS Peer Review System* do GT, e passariam a circular, em cada Plenária, documento contendo a referida compilação, na forma de “Relatório ao PK”. Também em 2005 mencionou-se, pela primeira vez em plenário, o trabalho da “*Diamond Development Initiative*” (DDI). Ainda naquele ano, foi adotada a “Declaração de Moscou sobre o Aperfeiçoamento de Controles Internos da Produção Aluvionar de Diamantes” e a “Declaração sobre Côte d’Ivoire”.

A Revisão Trienal, concluída em 2006, foi iniciada, como visto, com a criação do Grupo de Trabalho *ad hoc* correspondente em 2004. Tal GT conduziu os trabalhos de revisão mediante consultas aos atores envolvidos, direta e indiretamente, com o PK. Foram enviados questionários detalhados sobre todas as áreas de atividade do PK aos Participantes, Observadores, outras ONGs, outros representantes da indústria, Presidentes anteriores do PK e Organizações Internacionais (ONU, PNUD, Banco Mundial e FMI). A partir das respostas aos questionários, foi elaborado relatório contendo conclusões e cerca de 46 recomendações, apresentado na Plenária de 2006. Os questionários tiveram por objetivo reunir elementos para auxiliar na avaliação de três áreas principais: a) o impacto do SCPK no controle do comércio internacional de diamantes brutos e o correspondente grau de sucesso na prevenção da entrada de “diamantes de conflito” na cadeia de comércio legal de diamantes; b) regras e requisitos técnicos do SCPK; avaliação de sua utilidade, consideração da necessidade de aprimoramento; e c) funcionamento operacional do SCPK.

O Relatório de Revisão, grosso modo, chega às seguintes conclusões gerais, relativas às três áreas principais⁹⁴:

a) os dados disponíveis indicam que “a maior parte”⁹⁵ do comércio de diamantes brutos dá-se ao amparo do SCPK; todos os “produtores significativos” e centros de comércio de diamantes conduzem esforços para observar as diretrizes emanadas do SCPK (à exceção da Libéria – à época ainda sob sanção da ONU); o PK contribuiu, desde o início da implementação

⁹⁴ “*Chair’s Report to the Plenary – Kimberley Process Certification Scheme Plenary Meeting, 6-9 November 2006, Gaborone, Botsuana*”.

⁹⁵ O sítio de internet do PK, www.kimberleyprocess.com, fala em 99% do comércio sendo monitorado.

do Sistema de Certificação, para “crescimento substancial” no volume e no valor das exportações legais de diamantes provenientes de países onde previamente existiram diamantes de conflito; apesar disso, diamantes de conflito ainda são minerados por “grupos rebeldes” no norte de Côte d’Ivoire, e há indicações de que esses diamantes conseguem entrar na cadeia de comércio legal; há relatos, por fim, de “extração ilegal de diamantes” por “facções rebeldes e milícias” em regiões da República Democrática do Congo.

b) as regras e requisitos técnicos do SCPK estão, de modo geral, funcionando a contento; a aplicação dessas regras e requisitos técnicos tem sido bem-sucedida, conforme indicado por um número representativo de apreensões de lotes irregulares e de processos advindos de sua inobservância; há, não obstante, problemas técnicos, que têm sido continuamente analisados pelo GTED e que foram objeto de várias recomendações no Relatório; uma das maiores fontes de problemas é, naturalmente, a observância dos controles internos em cada país.

c) do ponto de vista operacional, as conclusões indicam que a coleta e a análise de estatísticas, assim como o Mecanismo de Revisão pelos Pares, funcionam a contento e configuram “instrumentos essenciais” do Sistema; há, no entanto, numerosas sugestões para aprimoramento, as quais foram coletadas e processadas, e fazem parte das recomendações do Relatório.

Em 2007, a Plenária de Bruxelas adotou declaração sobre controles internos em países onde o processamento e o comércio de diamantes brutos são, no que se refere ao PK, as atividades mais importantes. A declaração dispõe, principalmente, sobre modalidades de inspeção a centros de comércio e manutenção de registros e inventários. A Plenária de 2007 adotou, ademais, a “Iniciativa de Bruxelas sobre Diamantes de Côte d’Ivoire”. A Libéria voltou a exportar diamantes legalmente após o fim do embargo determinado pelo CSNU, o que ocorreu a partir de visita de avaliação de especialistas do PK, em março de 2007. O país tornou-se Participante em maio desse ano. Também em 2007, a República do Congo foi readmitida ao PK. O GTM completou, nesse ano, a primeira rodada de Visitas de Revisão, com mais de 50 visitas realizadas.

Em 2008, a Plenária aprovou alguns documentos novos:

i) em atenção à Recomendação 47 do Relatório da Revisão Trienal de 2006, documento estabelecendo diretrizes sobre assunto que vem ganhando

importância: a necessidade de um roteiro de “medidas intermediárias” a serem tomadas em caso de sério descumprimento dos requisitos mínimos criados a partir do SCPK. O documento é intitulado “*Guidelines for the Participation Committee in Recommending Interim Measures as Regards serious Non-Compliance with KPCS Minimum Requirements*” e estabelece roteiros básicos diferenciados em caso de não cumprimento de obrigações de reportar informações de natureza estatística ou de monitoramento, sem deixar de levar em conta o trabalho habitual dos GTs relativos a esses temas. Entretanto, o documento ainda deixa muita margem para a análise casuística, o que tem sido a prática até o momento nos “casos especiais”, como ficará patente no próximo item. O item 6 estabelece que “*appropriate actions to address the non-compliance are to be decided on a case by case basis in due consideration of the specific situation*”.

ii) Documento com diretrizes para a situação especial em que um Participante não poderá importar ou exportar diamantes, mas continuará, para todos os outros efeitos, participando do PK. É a situação em que se encontra atualmente a Venezuela, caso que influenciou a redação do documento.

iii) Decisão Administrativa sobre tema correlato ao anterior, intitulada “*Re-admission of Former Participant to KP*”, assim como, conforme assinalado na descrição do Comitê de Seleção, Decisão Administrativa detalhando o procedimento para a escolha de candidatos para a Vice-Presidência do Processo, intitulada “*Rules and Criteria for selecting candidates for Vice-Chair of the KP*”. Ambos os documentos são originários do Comitê de Regras e Procedimentos.

iv) Documento “*Participation of Guests in KP*”, segundo o qual a Presidência está autorizada a convidar representantes de governos de países não Participantes, da sociedade civil, de instituições financeiras, de organizações internacionais e de “*other structures*” a observar reuniões plenárias e intersessionais, o que farão na qualidade de “Convidados da Presidência”. Os convidados poderão acompanhar, também, reuniões de GTs, desde que contem com a anuência do respectivo Presidente e de todos os membros presentes. Há, ainda, a possibilidade de que tais convidados se manifestem, a partir de decisão a respeito por parte da Presidência do PK ou da Presidência do GT em questão.

Em 2009 foi lançado novo sítio de estatísticas para uso dos Participantes, com dispositivos de segurança aperfeiçoados e formatação de dados mais consistentes. As seguintes decisões administrativas foram adotadas: a) *Administrative Decision on Cooperation Pertaining to KP*

Implementation and Enforcement, com o objetivo de estabelecer orientações sobre como lidar com questões específicas de fiscalização, como certificados fraudulentos, lotes de origens suspeitas e troca de informações em caso de irregularidades; b) *Administrative Decision on the Participation of Observers in the Work of the Kimberley Process*, que dividiu a categoria de “observadores” entre os da “observadores de coalizões” (uma da indústria, tradicionalmente representada pelo WDC, e uma da sociedade civil, tradicionalmente representada pela PAC e pela GW) e “observadores independentes”; e c) *Administrative Decision on Sharing Information with the United Nations*, que reconhece que a cooperação com a ONU “é uma importante responsabilidade” do PK e disciplina o formato de tratamento a ser dado em caso de solicitação de informações específicas por parte de Grupos de Especialistas da ONU ou outros órgãos do sistema ONU. Os Termos de Referência do WGDE sofreram emenda para acomodar disposição decorrente da Resolução 1893 do CSNU, que permite a importação de diamantes de Côte d’Ivoire para fins de pesquisas sendo conduzida pelo GT.

3.2 – Casos especiais

Alguns países demandaram atenção especial do PK no período 2004-2009. Côte d’Ivoire tornou-se, após o fim dos conflitos de Angola, Serra Leoa/Libéria e RDC, o único caso comprovado de existência de diamantes de conflito. A atenção especial dedicada a Gana deriva da situação em Côte d’Ivoire. A República do Congo e a Venezuela são casos de descumprimento de requisitos do SCPK, sem comprovação de existência de diamantes de conflito. A RDC é um caso complexo em que, apesar de não haver reconhecimento formal da existência do fenômeno, há relatos recorrentes que indicam que milícias continuam utilizando, no leste do país, a mineração de diamantes para o financiamento de suas atividades⁹⁶. O caso do Brasil, que também foi objeto de atenção especial do PK em 2005 e 2006, será enfocado detalhadamente no Capítulo 4. Em relação a RDC, Venezuela e Zimbábue, o objetivo neste Capítulo é apenas fazer descrição básica dos casos; serão objeto também de considerações mais analíticas em outras seções do texto.

⁹⁶ A situação política no leste da RDC tornou-se novamente volátil a partir do último trimestre de 2008, aumentando a probabilidade do uso de diamantes para o financiamento de milícias.

República do Congo

A República do Congo foi o primeiro grande teste do PK em pleno funcionamento, em 2004. Naquele ano, a Missão de Revisão constatou que o país estava exportando quantidades de diamante em completo descompasso com o potencial de produção local, em relação aos quais não possuía qualquer explicação de origem. A principal suspeita de origem, naquele momento, recaiu sobre a RDC. Decidiu-se pela expulsão da República do Congo do PK até que o país procedesse a uma modificação completa em seus controles internos, além de ser objeto de avaliação sobre o verdadeiro potencial de produção de diamantes, que serviria de base para verificações futuras de conformidade em relação ao total exportado.

Tal processo levou mais de dois anos. Em novembro de 2007, após nova Missão de Revisão, a República do Congo foi readmitida ao PK. O país permanece sendo o único caso, até o momento, de expulsão do mecanismo, fato que é indicativo, segundo ONGs e Observadores, da fragilidade do PK. Segundo esse entendimento, o caso da República do Congo não seria mais grave do que o da Venezuela ou o do Zimbábue.

Côte d'Ivoire

A crise política na Côte d'Ivoire, iniciada com tentativa de golpe de Estado contra o governo de Laurent Gbagbo, em setembro de 2002, mereceu a primeira resolução do CSNU em fevereiro de 2003 (1464/2003). Em maio do mesmo ano, a Resolução 1479 criou a Missão das Nações Unidas na Côte d'Ivoire (MINUCI), com o mandato principal de facilitar a implementação do Acordo Linas-Marcoussis, assinado em janeiro, e que constituía a primeira tentativa de solução negociada entre o governo de Gbagbo e as "*Forces Nouvelles*" que, lideradas por Guillaume Soro, não haviam logrado tomar o poder, mas controlavam a chamada "Zona CNO" (Centro-Norte-Oeste). Em novembro de 2003, em mensagem dirigida ao Conselho de Segurança, o Presidente Gbagbo solicitaria a transformação da MINUCI em operação de paz; também em novembro, nova solicitação no mesmo sentido, desta vez da Comunidade Econômica dos Estados da África do Oeste (CEDEAO). Em fevereiro de 2004, com a Resolução 1528, o CSNU estabeleceria a Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire (ONUCI). A efetivação do Acordo Linas-Marcoussis enfrentava sérias dificuldades.

Em novembro de 2004, com a situação no terreno em rápida deterioração (choques com os rebeldes em março e novembro, no último caso envolvendo ataque aéreo que vitimou – por engano, segundo o governo Gbagbo – militares franceses estacionados na zona de contenção), o CSNU, por meio da Resolução 1572, determinou embargo à venda de armas a Côte d’Ivoire, ao trânsito de pessoas identificadas como ameaças “à paz e ao processo de reconciliação nacional” por Comitê criado no âmbito do Conselho, e o congelamento de fundos pertencentes a essas pessoas depositados em terceiros países.

Em abril de 2005, nova tentativa de negociação entre as partes seria promovida pelo Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, em nome da União Africana, e culminaria no Acordo de Pretória⁹⁷. O desarmamento dos grupos rebeldes e a organização de eleições constituíam os elementos principais no “mapa do caminho” para a paz. Em fevereiro de 2005, a Resolução 1584 criou “Grupo de Especialistas”, com mandato inicial de seis meses, com vistas a auxiliar o Conselho no monitoramento do caso marfinense. O primeiro relatório do Grupo de Especialistas, enviado à Presidência do Conselho em novembro de 2005 (S/2005/699), avalia a produção marfinense de diamantes em cerca de 300.000 quilates/ano e indica que “*The Group believes that revenue from this illegal diamond production provides an important income for the FN*” (Forces Nouvelles). Em dezembro daquele ano, com a Resolução 1643, o CSNU determinou embargo à produção marfinense de diamantes; o Grupo de Especialistas⁹⁸, a partir dessa Resolução, passou a ter mandato específico de monitoramento sobre os diamantes⁹⁹. A Resolução solicitou ao PK que comunicasse ao CSNU informações que chegassem a seu conhecimento sobre a produção e exportação ilícita de diamantes. O mandato do Grupo de Especialistas seria renovado sucessivamente.

⁹⁷ Dois outros acordos foram assinados em Acra, Gana, após o Acordo Linas-Marcoussis. Trata-se, no entanto, de acordos que detalham aspectos do acordo original.

⁹⁸ “(...) a group of experts consisting of no more than five members (the Group of Experts), with the appropriate range of expertise, in particular on arms, diamonds, finance, customs, civil aviation and any other relevant expertise”, segundo a redação em inglês da Resolução 1643.

⁹⁹ Entre outras medidas: “To gather and analyse all relevant information in Côte d’Ivoire and elsewhere, in cooperation with the governments of those countries, on flows of arms and related materiel, on provision of assistance, advice or training related to military activities, on networks operating in violation of the measures imposed by paragraph 7 of resolution 1572 (2004), and on the sources of financing, including from the exploitation of natural resources in Côte d’Ivoire, for purchases of arms and related materiel and activities”, (grifo do autor).

Em março de 2007, foi assinado o Acordo Político de Uagadugu, a partir de esforço de mediação levado adiante pelo presidente de Burkina Faso, Blaise Compaoré. O Acordo criou o Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Acordo Político de Uagadugu, do qual o Brasil passou a fazer parte, na qualidade de observador, a partir de fevereiro de 2008 (ao lado de EUA, França, Noruega e Reino Unido). O Comitê realizou reuniões periódicas, tendo o Brasil participado da quarta (março de 2008), quinta (maio de 2008), sexta (fevereiro de 2009) e sétima (agosto de 2009). A situação política tornou-se mais calma desde a assinatura do Acordo de Uagadugu; entretanto, as eleições previstas para novembro de 2009¹⁰⁰ realizaram-se apenas em novembro de 2010, e acabaram desencadeando nova e prolongada crise no país.

Relatório do Grupo de Especialistas enviado ao Comitê em setembro de 2008 faz registro, em seu capítulo IX, de “Missão Conjunta do Grupo de Especialistas e do Processo de Kimberley” a Côte d’Ivoire, acontecida em abril de 2008. Após visitas às áreas produtoras, entrevistas com representantes do governo Gbagbo e das *Forces Nouvelles*, análises de imagens satelitais e fotografias aéreas, a Missão Conjunta concluiu que: a) soldados das *Forces Nouvelles* controlam toda a atividade de mineração; b) apesar do embargo determinado pela Resolução 1643/2005 do CSNU, há indicações de que diamantes de Côte d’Ivoire continuam a ser exportados ilícitamente, por meio de países vizinhos, para os grandes centros internacionais de comércio de diamantes; e c) o potencial anual de tal produção está estimado entre US\$ 12,5 milhões e US\$ 20,7 milhões¹⁰¹. A Missão Conjunta de abril de 2008 não foi a primeira do gênero; missão similar havia sido realizada em abril de 2006. A informação, trazida por essa missão de 2006, de que países vizinhos estavam servindo de conduto para as exportações ilegais de diamantes marfinenses contribuiu para que Gana passasse a merecer atenção especial do PK. A Missão de 2008 fez referência aos progressos obtidos por Gana, com a assistência do PK, e focou as investigações em outro país vizinho, este não Participante do Processo, o Mali¹⁰².

¹⁰⁰ O mandato original do Presidente Laurent Gbagbo expirou em 2005. Desde então, a realização de eleições foi postergada várias vezes.

¹⁰¹ “*Final Report of the Group of Experts on Côte d’Ivoire*”, submetido ao Comitê do CSNU em 15 de setembro de 2008, pp. 32 e 33.

¹⁰² Idem, p. 35: “During its current mandate the Group focused more on Mali because information from various credible sources pointed to Mali as being one of the major transit points for Ivorian diamonds, in violation of the sanctions regime”.

Ficou comprovado que a maior parte da produção marfinense proveniente dos campos de Séguela e Tortiya estava sendo direcionada ao Mali e, de lá, exportada para Antuérpia e Tel Aviv¹⁰³. Para demonstrar a operação, a Missão relata três “casos” de lotes de diamantes apreendidos em Bamaco. No primeiro, o mais ilustrativo, um lote de 61.42 quilates foi apreendido pelas autoridades aduaneiras do aeroporto de Bamaco, em dezembro de 2007. A partir do recebimento da informação, o Grupo de Especialistas investigou o caso e logrou rastrear a sequência de propriedade do lote, que estava sendo exportado por empresa do Mali com documentos de origem forjados. No curso das investigações, o Grupo chegou às seguintes conclusões, que valem ser reproduzidas por demonstrarem tanto a atualidade do problema dos diamantes de conflito como a atuação do PK:

149. All the individuals involved in this transaction recognized the easy availability in Mali of rough diamonds of different origin. They also acknowledged that the consignment of rough diamonds originated from Séguéla, Côte d’Ivoire.

150. In view of the prima facie doubts about the origin of the diamonds, which arose at the time of a visual examination of the diamonds in February 2008 in Bamako, the Group requested, via the Committee, a technical examination of the diamonds. This was conducted in Bamako on 28 August 2008 by the Kimberley Process Working Group of Diamond Experts in the presence of representatives of the Group. The Working Group’s report, after excluding Mali, Guinea or Sierra Leone as the origin of the diamonds, categorically concluded that ‘the combination of all observed characteristics of the rough diamond shipment can only be satisfactorily explained by accepting a Bobi-Seguella origin, placing the diamond origin in Côte d’Ivoire. The results of the investigation were conveyed personally by the Group to the attention of the Secretary-General of the Ministry of Foreign Affairs and to the Director-General of Customs of Mali.

¹⁰³ Ibidem, p. 35: “During different field visits to the north of Côte d’Ivoire, the Group established that the majority of the Ivorian diamond production in Séguela and Tortiya was gathered and brought by road to Boundiali to go further north to Tengrela to leave the country via Sikasso to Bamako. The Group sets out the following three case studies that demonstrate how Ivorian diamonds are illegally exported to Bamako and end up on the markets of Antwerp and Tel Aviv”.

151. During its investigations in Bamako, the Group was able to interview a number of individuals who were able to give a good insight into the informal diamond market in Bamako. Several key players informed the Group that they were in a position to obtain rough diamonds from the whole West African region up to Angola and the Central African Republic. Every interlocutor informed the Group that it had the contacts to insert the diamonds into the market in Guinea and export them legally with a Guinean Kimberley Process certificate. Observations made by the Kimberley Process Working Group of Statistics have revealed a number of anomalies with respect to the characteristics and origin of diamonds exported from Guinea. These anomalies suggest the potential for the injection of foreign diamonds through the Guinean system, which will require further investigation by the Group of Experts.

Além de ilustrar a coordenação entre o PK e o CSNU, o caso exemplifica, com certa ironia, as dificuldades decorrentes da interdependência dos países nos controles de suas exportações e importações de diamantes. Se, por um lado, a tentativa de exportação de um lote de diamantes a partir de um país que não participa do PK (o Mali) chamou a atenção das autoridades aduaneiras do país¹⁰⁴, assim como do Grupo de Especialistas do CSNU, o que possibilitou a sua apreensão, por outro, a existência de controles falhos em países Participantes (a Guiné, nos dias atuais, e Gana, no passado recente) viabilizou a exportação de lotes ilícitos por seu intermédio.

O último Relatório do Grupo de Especialistas, enviado à Presidência do Conselho em 9 de outubro de 2009, identifica que a mineração de diamantes diminuiu sensivelmente na área de Tortiya, mas que segue com alguma intensidade na região de Séguéla, com o envolvimento de cidadãos do Mali e da Guiné. O Relatório aponta, entre os fatores a encorajar a continuidade da mineração, o fato de que as áreas mineráveis do país encontram-se inteiramente na região controlada pelas *Forces Nouvelles* e a circunstância de que a mineração, em si, não está proibida pelas sanções do CSNU. O Ministério de Minas e Energia de Côte d'Ivoire chegou a elaborar proposta de criação de escritório governamental de compra dos diamantes produzidos, que seriam estocados até que as sanções contra os diamantes do país fossem levantadas; a delegação marfinense às reuniões do PK em 2009 solicitou

¹⁰⁴ Não se pode descartar, é bem verdade, que as autoridades do Mali estivessem mais sensíveis à questão dos diamantes, em decorrência da “Iniciativa de Bruxelas sobre Côte d'Ivoire”, a qual procurou mobilizar países da região ainda que não Participantes do PK.

pela consideração da proposta e sua defesa perante o Grupo de Especialistas. O PK não foi favorável à gestão; o Grupo de Especialistas expressou, no Relatório, opinião contrária à criação de tal escritório, que obviamente nada poderia fazer para evitar a utilização dos recursos provenientes da venda dos diamantes para o financiamento das *Forces Nouvelles*; ao contrário, ainda que evitasse o desrespeito ao embargo à exportação, apenas facilitaria a canalização de recursos. Na última Resolução sobre a Côte d'Ivoire (1893, 29 de outubro de 2009), o CSNU renovou as medidas impostas pelas Resoluções 1572 e 1643 até 31 de outubro de 2010.

O PK tratou do caso de Côte d'Ivoire de maneira especial a partir de Resolução adotada na Plenária de Moscou, em 2005. Em 2007, na Plenária de Bruxelas, um dos documentos mais relevantes, conforme assinalado acima, foi a “Iniciativa de Bruxelas sobre Diamantes de Côte d'Ivoire”. A Iniciativa deixou expressa a necessidade de enfoque regional para combater o fenômeno dos diamantes de conflito em Côte d'Ivoire¹⁰⁵, do qual, com toda probabilidade, decorreram as recentes apreensões de carregamentos suspeitos no Mali¹⁰⁶. Decorreram, da mesma maneira, iniciativas de cooperação técnica em Gana, objeto do próximo item. Na Plenária de 2009, o PK adotou Decisão Administrativa a respeito do fortalecimento dos controles internos na Guiné, cujo governo declarou-se interessado em cooperar com os Grupos de Trabalho de Monitoramento e de Especialistas em Diamante. Também em 2009, a Libéria propôs sediar encontro regional com a finalidade de intensificar a cooperação entre os países vizinhos de Côte d'Ivoire.

Gana

O PK passou a ocupar-se de Gana de maneira diferenciada a partir do relatório de Missão Conjunta do Grupo de Especialistas e do Processo de Kimberley a Côte d'Ivoire, realizada em abril de 2006, que informou que diamantes marfinenses estavam driblando o embargo e encontrando caminhos de ingresso no mercado ganense. Em novembro daquele ano, na Plenária de

¹⁰⁵ “This KP initiative will seek to enhance regional cooperation to strengthen compliance with KP minimum standards. The Kimberley Process will collaborate to assess the needs of those countries so that they are able to improve control of alluvial-artisanal production”, in “Brussels Initiative on Diamonds from Côte d'Ivoire”.

¹⁰⁶ Países da região que não fazem parte do PK endossaram a iniciativa: “Mali, Burkina Faso and KP Participants in West Africa join this initiative”, in “Brussels Initiative on Diamonds from Côte d'Ivoire”.

Gaborone, o PK adotou Decisão Administrativa instando Gana a adotar “Plano de Ação” para aprimorar os controles sobre a sua produção diamantífera. Nos termos da Decisão, valendo-se das prerrogativas do “Mecanismo de Revisão pelos Pares”, Missão de Revisão seria realizada dentro de três meses, a contar da adoção da medida, a fim de avaliar a implementação do “Plano de Ação”.

A Missão de Revisão, de 26 a 30 de março de 2007, contou com a presença de representantes do Canadá, da RDC, da União Europeia, da Global Witness, do *World Diamond Council* e do Grupo de Especialistas das Nações Unidas sobre Côte d’Ivoire. A Missão concluiu que as autoridades ganenses estavam comprometidas com o Plano de Ação, e que progressos haviam sido alcançados no registro de comerciantes e empresas mineradoras; o cadastramento de mineradores informais e a auditoria do sistema de certificação ganense, além de algumas questões de estatística, por outro lado, ainda deixavam a desejar. A Missão recomendou que Gana permanecesse na lista dos Participantes do PK, podendo exportar e importar diamantes, mas que continuasse a trabalhar nas medidas ainda não observadas e, especialmente, que continuasse a fotografar todos os lotes de diamantes a serem exportados, prática iniciada no início daquele mês. As fotografias seriam enviadas aos compradores e ao Comitê Técnico do WDC. Pouco depois, o governo ganense deu início, com assistência da União Europeia, a projeto-piloto pelo qual foram emitidas cerca de 3000 identidades simplificadas a mineradores informais.

Em 2008, em reunião do GTM na Plenária de Nova Délhi, os delegados ganenses solicitaram, à luz dos progressos obtidos, e alegando dificuldades de ordem técnica (internet ineficiente), o fim da necessidade de enviar as fotografias de cada carregamento exportado. O Presidente do Grupo, após debate em que se aventou a possibilidade de as fotografias passarem a ser armazenadas em Gana, e não mais enviadas, optou por manter a prática do envio. Segundo ele, apesar dos progressos obtidos nos controles internos ganenses, o contexto regional ainda recomendava cautela.

República Democrática do Congo (RDC)

A RDC, tanto por razões históricas como pelo próprio tamanho da produção diamantífera (é o terceiro maior produtor mundial, em volume), foi sempre um “caso especial” aos olhos do PK. Após o fim oficial da guerra no

país, em 2003, o governo da RDC tornou-se grande entusiasta do mecanismo: controles internos foram estabelecidos com amplo acompanhamento, como forma de encorajar o país a tentar monitorar as vastas áreas produtoras, em meio ao esforço geral de reconstrução das instituições congoleesas. No entanto, passados alguns anos, vários problemas persistem, principalmente relacionados ao grande contingente de mineradores artesanais em atividade. As tentativas de organização e cadastro desses mineradores, organizadas pelo “*Service d’Assistance et d’Encadrement du Small Scale Mining*” (SAESSCAM) não foram bem-sucedidas, em parte devido a problemas internos e em parte devido a disputas de poder com o governo da província de Kasai Oriental, região com os maiores depósitos. No Relatório da Revisão Trienal de 2006, conforme assinalado, há também referência a relatos de “extração ilegal de diamantes” por “facções rebeldes e milícias” em regiões do país.

A situação de relativa “indefinição” do PK em relação à RDC (indícios de extração ilegal de diamantes sem pleno enquadramento na categoria “diamantes de conflito”) parece derivar, principalmente, do fato de que o conflito congolês permaneceu latente nos últimos anos, com a presença maciça de soldados das Nações Unidas e com a consolidação do governo de Joseph Kabila, ao menos na região oeste do país. Tampouco havia nitidez nos objetivos das milícias operando no leste; em poucos momentos, ao longo dos últimos anos, falou-se em verdadeira ameaça ao governo central em Kinshasa. O recrudescimento dos conflitos no leste do país, no segundo semestre de 2008, trouxe fator de pressão adicional sobre os controles congoleeses, a produção mineral em geral e, em especial, sobre a produção diamantífera.

Os relatórios anuais da PAC são muito críticos em relação à RDC; no entanto, Visita de Revisão ao país no primeiro semestre de 2009 aconteceu em ambiente de normalidade. Razões para o tratamento “ameno” por parte do PK, para além da importância da produção diamantífera, podem ser buscadas no grau de envolvimento com o mecanismo (em 2009, a RDC foi escolhida para o cargo de Vice-Presidente do PK para o ano de 2010 – com consequente assunção da presidência em 2011; o país já era membro do GTE, do GTPAA – Coordenador da África Central e Austral e do GTM) e na forte presença de grandes mineradoras, entre as quais as mais envolvidas com o PK, em empreendimentos no país, relacionados a grande quantidade de minérios. Tais empresas, especula-se, relutariam em admitir situação de descontrole na RDC, a qual poderia, no limite, ensejar embargos e prejudicar

suas operações; assim, trabalhariam nos bastidores do PK por tratamento tolerante às indicações de não cumprimento dos controles internos no país.

Venezuela

Apesar de não ser diretamente vinculada a diamantes de conflito, o não cumprimento de obrigações relativas aos controles internos, especialmente aquelas relativas à comunicação e ao fornecimento de estatísticas, levaram a Venezuela a figurar entre os casos especiais do PK, a partir de 2005. Após longo período de indefinição, em que a comunicação do PK com as autoridades venezuelanas tornou-se muito precária, o país decidiu “afastar-se voluntariamente”, em outubro de 2008, por um período de dois anos.

Participante desde 2003, a Venezuela deixou de reportar dados de produção e comércio de diamantes no início de 2005. Ao longo de 2005 e de 2006, comunicações do PK questionando as autoridades venezuelanas sobre o assunto não obtiveram resposta. Em novembro de 2006, a PAC publicou artigo contundente, intitulado “*The Lost World: Diamond Mining and Smuggling in Venezuela*”, segundo o qual a totalidade da produção venezuelana de diamantes estava sendo escoada ilegalmente pelo Brasil e pela Guiana. A publicação motivou esforços redobrados do PK, que lograram organizar, em 2007, duas reuniões com o Vice-Ministro de Minas da Venezuela. Nas reuniões, a autoridade venezuelana refutou as acusações do artigo e manifestou compromisso com as regras e as obrigações advindas do *status* de Participante do PK. No entanto, o PK não conseguiu concretizar, nos meses que se seguiram, a Visita de Revisão que vinha sendo programada.

Em junho de 2008, durante a Reunião Intersessional do PK, em Nova Délhi, de modo a evitar a expulsão do país do PK, fato em vias de ocorrer, a Venezuela anunciou formalmente seu desejo de “separar-se” do PK por um período de dois anos. Segundo a intenção venezuelana, tal “separação” diria respeito somente ao ato de exportar (e não ao de importar), o que acabou não sendo considerado aceitável pelo PK.

Em setembro de 2008, fato auspicioso foi a organização, em Boa Vista (RO), de reunião tripartite entre Brasil, Guiana e Venezuela, o que vinha sendo recomendado, no âmbito do PK, desde 2006. A reunião foi organizada pelo Brasil, na qualidade de Coordenador Regional do GTPAA, e tratou, de modo

incipiente, de possibilidades de cooperação técnica no controle da produção de diamantes e no combate ao comércio ilegal na área de fronteira.

Em outubro, realizou-se, por fim, visita *ad hoc* à Venezuela do Presidente do PK, acompanhado dos presidentes de todos os GTs e de representantes de Angola, Brasil, Namíbia e Rússia. Nas palavras do Presidente do PK, o objetivo da visita foi conduzir “*on spot assessment*” da situação venezuelana. Na ocasião, a Venezuela apresentou “Plano de Ação” para reforma abrangente do setor diamantífero. Em novembro, a Plenária de Nova Délhi consolidou o *status* de “separação” da Venezuela do PK, com efeito proibitivo em relação a exportações e importações. Na página de internet do PK, passou a figurar, na seção “Participantes”, a seguinte observação: “*Venezuela has voluntarily suspended exports and imports of rough diamonds until further notice*”. O caso da Venezuela inspirou diretamente o documento “*Guidelines for the PC in Recommending Interim Measures as regards Serious Non-Compliance with KPCS Minimum Requirements*”, adotado na Plenária de 2008, citado anteriormente. No item “d”, “*Suspension of export and import operations*”, o documento consolida, como orientação para casos futuros, a possibilidade de um país deixar de importar e exportar diamantes mas continuar sujeito às outras obrigações, assim como detentor das outras prerrogativas de um Participante do PK.

Além da data em que foi adotado, novembro de 2008, dois outros elementos permitem associar diretamente o documento, ao menos no que se refere a essa seção, ao caso venezuelano. No primeiro, há referência ao fato de que o país continuará como Participante, mas com a observação relativa à proibição de importar e exportar constando da lista de Participantes. Tal solução foi a encontrada no caso venezuelano, após vivos debates em que a posição canadense, que preconizava a simples retirada do país da lista de participantes, foi considerada muito radical. O segundo elemento diz respeito à possibilidade de um país, voluntariamente, solicitar a suspensão de seu direito de exportar e importar diamantes brutos. No caso venezuelano, o país solicitou sua “separação voluntária” do SCPK.

Na Reunião Intersessional de Windhoek, em junho de 2009, diplomata da Embaixada da Venezuela na Namíbia compareceu aos debates e fez intervenção, em aparte provocado pelo Brasil, no Plenário. Afirmou que a Venezuela está comprometida com o PK, e que precisa apenas de tempo para promover a reorganização em curso, que envolveria, entre outras coisas,

reforma da “Lei de Minas” e a criação de “Empresa Socialista para a Exportação de Diamantes”¹⁰⁷.

Zimbábue

Os problemas do Zimbábue começaram em 2006, quando foi divulgada a existência de grande depósito aluvial de diamantes na área de Marange, no sudeste do país, o que causou grande afluxo populacional à região. As tentativas do governo do Zimbábue de conter esse afluxo causaram mais confusão e foram consideradas muito violentas; o uso de militares e o caráter essencialmente repressivo da medida, sem planejamento em relação à exploração sustentável dos recursos, foi muito criticado por ONGs, e teria causado vários incidentes de desrespeito a direitos fundamentais das populações envolvidas¹⁰⁸. Em composição ao problema, o contexto político do país teria dado margem à exploração dos diamantes por grupos militares e policiais ligados ao governo da ZANU-PF, partido do Presidente Robert Mugabe¹⁰⁹, o que alimentou a formação de mercado clandestino que utiliza como principal rota de escoamento a fronteira com Moçambique¹¹⁰.

Visita de Revisão do PK em 2007, apesar de fazer recomendações, concluiu que os controles do Zimbábue eram “satisfatórios”. A partir de 2008, as ONGs intensificaram a pressão para que o PK assumisse postura mais dura, apesar de a PAC ainda admitir ressalvas de que o mandato do PK não incluía a fiscalização de alegações de desrespeito aos direitos humanos ou problemas de governança ou falta de democracia de um determinado país, “*abhorrent as it may be*”¹¹¹.

¹⁰⁷ O período de autossuspensão venezuelana, que terminaria em novembro de 2010, foi prorrogado, a partir de solicitação venezuelana enviada à Plenária de Jerusalém, por um ano.

¹⁰⁸ Segundo “*Briefing Note*” intitulada “*Conflict Diamonds from Zimbabwe*”, documento divulgado pelas ONGs europeias *Fatal Transactions*, *Oxfam Novib*, *Bonn International Center for Convention* e *Zimbabwe Europe Network*, “A key finding of most human rights reports focused on Marange in the past three years is the extent and violent brutality of human rights abuses related to the exploitation of diamonds, mostly perpetrated by state security agencies”, (p. 2).

¹⁰⁹ Idem: “In Zimbabwe, conflict diamonds have fuelled not rebel groups, but rather the militarization of the state from within. The privileged access to this secreted resource by state security agencies has enabled a degree of autonomy and power to the security forces and those politically-linked to them in the multi-party state, to the detriment of electoral sovereignty and democratic government (p. 2).

¹¹⁰ *Humanitarian News and Analysis* (IRIN), publicado por www.allafrica.com em 5.01.10.

¹¹¹ *Diamonds and Human Security 2008*, p. 24.

A situação tornar-se-ia crítica em 2009, que pode ser caracterizado, no que se refere ao PK, como o “ano do Zimbábue”. Em março, a PAC publicou artigo intitulado “*Zimbabwe, Diamonds and the Wrong Side of History*”, no qual descreveu o PK como

The multilateral body designed to regulate the world’s trade in rough diamonds, but whose members lack the initiative and the skills required to investigate smuggling and non compliance, and who lack the courage required to denounce gross human rights violations in the diamond industry.

Em sua conclusão, o artigo faz recomendações ao CSNU, aos governos de Zimbábue e África do Sul e ao PK. Ao CSNU, que determine embargo aos diamantes do Zimbábue, até o momento em que exista “*legitimate and competent governance of the country’s diamond resources*”.

O Vice-Ministro de Minas e Energia da Namíbia, ocupando a Presidência de turno do PK, visitou o país duas vezes em 2009, e nova Visita de Revisão ocorreu em junho. Em novembro, na Plenária de Swakopmund, aprovou-se, após quatro dias de discussões, “Plano de Ação” para o Zimbábue. O Plano, com duração de doze meses, incorpora recomendações da Visita de Revisão de junho e outras exigências feitas pelas ONGs, que lutaram até o fim pela expulsão (ou suspensão, para alguns) do país do PK.



Capítulo 4 – O Brasil e o Processo de Kimberley

O Brasil participou ativamente tanto de reuniões iniciais como de todas as Reuniões Intersessionais e Plenárias desde 2003¹¹². Assinou, em 2002, a Declaração de Interlaken e deu início a sua emissão de certificados em 2003. Este Capítulo descreverá a participação brasileira no mecanismo e o trajeto percorrido no processo interno de adequação aos requisitos mínimos do sistema de certificação.

A adequação interna aos requisitos do SCPK não foi simples, uma vez que o Brasil apresentava contingente importante de mineradores artesanais trabalhando na informalidade, estrutura burocrática de gestão das leis minerárias e de fiscalização insuficientes para as tarefas de organização e controle do vasto território, e algumas carências em termos de legislação. Houve séria crise nos anos 2005 e 2006, desencadeada por operações fraudulentas em Minas Gerais, além de incidente ocorrido entre índios e garimpeiros na Reserva Roosevelt, em Rondônia, em 2004, que ocasionou a morte de 29 garimpeiros. Os problemas foram expostos com grande sensacionalismo pela PAC, em reportagens investigativas que, se apontavam falhas reais na organização da mineração de diamantes no país, faziam-no de forma considerada desequilibrada e intrusiva.

¹¹² O Brasil, membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas no biênio 1998-1999, apoiou decididamente as iniciativas que confluíram no Relatório Fowler, inclusive chamando a atenção de outros países para as denúncias das ONGs.

Procedeu-se, a partir dessa situação, à suspensão temporária da emissão de certificados e a um esforço amplo de aperfeiçoamento do sistema de certificação e da organização geral da mineração. Foram aprovadas mudanças importantes nas rotinas de certificação, fiscalização e atribuição de títulos minerários, além de legislação incentivadora da formalização dos mineradores artesanais. Apesar de ainda haver necessidade de aperfeiçoamento em vários componentes do sistema geral de controle e organização da mineração (titulação minerária, formalização, disciplina legal da mineração em terras indígenas, fiscalização e repressão a ilícitos), os avanços alcançados podem ser considerados significativos e parecem apontar na direção certa, o que tem sido reconhecido no âmbito do PK. Desde que retomou a certificação em 2006, o Brasil vem operando dentro de contexto de normalidade, com espaço para atuação construtiva, relacionada mas não completamente focada em seus próprios desafios internos, no Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar.

4.1 – Participação nas reuniões iniciais e adesão

A primeira reunião técnica relativa ao PK que contou com a presença de um representante brasileiro foi a realizada em Bruxelas, de 25 a 27 de abril de 2001. Também as reuniões seguintes, em Moscou, em 3 e 4 de julho e em Twickenham, Reino Unido, de 11 a 13 de setembro, contaram com presença brasileira. Na sequência, em 29 de novembro daquele ano, o então Embaixador do Brasil em Pretória, Jório Salgado Gama Filho, participou da “Reunião Ministerial” que aprovou o documento intitulado “*Essential Elements of an International Scheme of Certification of Rough Diamonds, with a view to breaking the link between armed conflict and the trade in rough diamonds (Kimberley Process Working Document 9/2001)*”.

Em 2002, na reunião de Ottawa, de 18 a 20 de março, o Brasil foi representado pelo Embaixador Henrique Valle, então titular da representação naquela capital. No relato da reunião, o Embaixador Valle recomendou a rápida entrada em vigor dos mecanismos internos de conformidade ao SCPK, de modo a evitar prejuízos comerciais ao Brasil¹¹³. Em 5 de novembro, o

¹¹³ “Para não termos nossos interesses comerciais prejudicados (dos 26 países com os quais mantemos comércio de diamantes, 18 já participam do Processo de Kimberley), será importante evitar atrasos na implementação interna dos compromissos consignados no Processo de Kimberley”, Telegrama 171, 26.03.2002, Embaixada em Ottawa.

então Ministro Frederico S. Duque Estrada Meyer proferiu discurso na Conferência de Interlaken, na qualidade de chefe da delegação brasileira. Na ocasião, afirmou que o Brasil, comprometido com a questão do combate ao financiamento de guerras a partir do comércio ilegal de diamantes, estava tomando as medidas necessárias para adequar-se ao Processo¹¹⁴. Em 20 de novembro, a Missão do Brasil em Genebra informou¹¹⁵ sobre a apresentação de pedido de “*waiver*” por parte de Canadá, Japão e Serra Leoa para as medidas de adequação ao sistema de certificação do comércio de diamantes brutos, e consultou se o Brasil teria interesse em ser incluído no referido pedido. A resposta, enviada no dia seguinte, foi positiva¹¹⁶.

Iniciou-se, a partir de então, período de reuniões internas no Brasil, junto a interlocutores do Ministério de Minas e Energia (MME), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Secretaria da Receita Federal (SRF), com vistas a definir as providências para a entrada em vigor no País das medidas de adequação aos requisitos mínimos do SCPK.

4.2 – Adequação aos requisitos mínimos do SCPK – Distribuição interna de competências

A expectativa de ter pronto em 1º de janeiro de 2003 o “Certificado do Processo de Kimberley” brasileiro foi frustrada por razões de prazos de tramitação da medida provisória que disporia sobre o assunto, assim como de confecção do referido certificado na Casa da Moeda¹¹⁷. A situação em que se encontrava o Brasil, assim como vários outros países, foi suavizada, em parte, com Nota da Presidência do PK que admitia a possibilidade de países em atraso nas providências de adequação ao SCPK emitirem “*Government Letter of Comfort*” a seus parceiros comerciais em substituição ao Certificado. Tal solução seria admitida até 1º de fevereiro de 2003.

¹¹⁴ “Brazil is taking all the necessary steps to put into effect the decisions of the Process. Our commitment equals our perception that the international community can no longer tolerate the fuelling of conflicts by the illegal trade of diamonds, and is making the necessary efforts to put an end to this international crime”, Telegrama 2422, de 01.11.2002, da Missão em Genebra.

¹¹⁵ Telegrama 2565.

¹¹⁶ Despacho telegráfico 1225: “Vossa Excelência está autorizado a solicitar a participação do Brasil como beneficiário do waiver referido nos documentos G/C/W/431 e G/C/W/432, circulados no Conselho de Bens da OMC no último dia 12 de novembro pelas delegações do Canadá, Japão e Serra Leoa”.

¹¹⁷ Fax do Secretário de Minas e Metalurgia do MME, Frederico Lopes Meira Barboza, à Divisão de Acesso a Mercados (DACCESS).

No entanto, o Brasil também não logrou produzir o Certificado até essa data, devido ainda à demora na tramitação da medida provisória. Em 28.01.03, a Divisão de Acesso a Mercados (DACCESS) deu ciência¹¹⁸ de tal circunstância à Embaixada em Pretória e solicitou que fosse ela informada à Presidência do PK. Solicitou, ademais, fosse aquela Presidência consultada “a respeito de possível solução temporária para o caso brasileiro”. O Itamaraty procurou apressar a tramitação da medida por meio do Aviso nº 02, de 03.02. Em 07.02, a Embaixada em Pretória informou¹¹⁹ que a Presidência do PK sugeria ao Governo brasileiro “providenciar um certificado temporário, devidamente validado pelas autoridades competentes, a fim de assegurar a manutenção das exportações procedentes de seu território”.

Motivada por consulta da presidência do PK, a DACCESS enviou comunicações, em 03.01, à Secretaria de Minas e Metalurgia do MME, ao Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) do MDIC, e à SRF, dando conhecimento da necessidade de definição do ponto focal brasileiro para a interlocução sobre o SCPK. Em resposta, o então Secretário de Minas e Metalurgia do MME, Frederico Lopes Meira Barboza, opinou que o ponto focal fosse escolhido dentre três ministérios: MME (Secretaria de Minas e Metalurgia), MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) através do DECEX (Departamento de Operações de Comércio Exterior) ou Ministério da Fazenda (MF – SRF)¹²⁰. O Coordenador-Geral de Administração Aduaneira da SRF, Ronaldo Lázaro Medina, opinou que “o ponto focal para assuntos técnicos relacionados ao regime em questão deve ser indicado pelo Ministério de Minas e Energia”¹²¹, o que veio a acontecer: em 12.02, o Coordenador-Geral de Economia e Política Mineral do MME, Samir Nahass, informou à Presidência do PK, por *e-mail*, lista de atribuição de competências entre os vários ministérios envolvidos:

- Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM): “responsável pela elaboração e emissão do Certificado do Processo de Kimberley”; Ponto Focal: João César de Freitas Pinheiro; Substituto: Carlos Augusto Ramos Neves.

- Departamento de Operações de Comércio Exterior (MDIC): “responsável por assuntos de comércio exterior”; Ponto Focal: Edson Lupatini Junior.

¹¹⁸ Despacho telegráfico 17 para a Embaixada em Pretória.

¹¹⁹ Telegrama 55.

¹²⁰ Fax nº 004, de 09.01.2003, dirigido à DACCESS.

¹²¹ Fax nº. 19, de 21.01.2003, dirigido à DACCESS.

- Divisão de Assuntos Comerciais (MF): “responsável por assuntos aduaneiros”; Ponto Focal: Dario da Silva Brayner Filho.
- Divisão de Acesso a Mercados (MRE): “responsável por assuntos diplomáticos gerais”.
- Samir Nahass, Coordenador-Geral de Economia e Política Mineral do MME, “responsável pela gestão diária do SCPK” (grifo do autor).

No MRE, o tema “Processo de Kimberley” havia sido tratado, em um primeiro momento, pela Divisão das Nações Unidas (DNU), o que refletiu as circunstâncias históricas que deram gênese ao Processo. Uma vez estabelecido o compromisso brasileiro com o PK, o que se consolidou com a Declaração de Interlaken, em 2002, e à medida que as atenções voltaram-se para a criação do Sistema de Certificação brasileiro – o que envolveu, entre outras providências, obter o “*waiver*” da OMC – o tema iniciou processo de migração para a alçada da Divisão de Acesso a Mercados (DACCESS).

A questão de saber se seria possível, ao amparo da legislação brasileira, emitir um “certificado temporário” ocupou os ministérios envolvidos por algum tempo, e acabou não tendo solução favorável. Quando convidado a participar da Plenária de Joanesburgo, de 28 a 30 de abril, o Brasil ainda lidava com a questão, e a medida provisória ainda tramitava. Desse modo, a presença brasileira na reunião de Joanesburgo foi bastante discreta, com funcionário do MDIC participando na qualidade de “observador”.

Exportações brasileiras de diamantes começaram a ser apreendidas. Houve casos em Israel, na Bélgica e na África do Sul. Tal fato adicionou, naturalmente, pressão na adoção da legislação correspondente. No exterior, começaram a surgir dúvidas acerca do *status* brasileiro em relação ao SCPK. O compromisso brasileiro com o SCPK foi demonstrado, em parte, com o envio de estatísticas de produção, exportação e importação referentes ao primeiro trimestre de 2003. Posteriormente, em 30.05, a DACCESS solicitou¹²² à Embaixada em Pretória que confirmasse junto à Presidência do PK “o firme compromisso do Brasil em participar do Processo”.

Em 30.07, por fim, foi adotada a Medida Provisória nº 125, instituindo “no Brasil o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley – SCPK, relativo à exportação e importação de diamantes brutos”. A Embaixada em Pretória foi informada¹²³ da publicação da MP 125, e solicitada a transmitir a

¹²² Despacho telegráfico 180.

¹²³ Despacho telegráfico 310, de 18.08.03.

informação à presidência do PK. A informação foi transmitida também para a Missão junto à ONU, a Missão em Genebra, a Missão junto às Comunidades Europeias e a Embaixada em Washington.

Em 21.08, a Missão em Genebra solicitou autorização¹²⁴ para notificar o Conselho para o Comércio de Bens da OMC sobre a adoção da MP 125, com o fim de cumprir exigência da decisão que concedeu o *waiver* às medidas adotadas internamente para a vigência do mecanismo de certificação do PK. A autorização foi encaminhada no dia seguinte¹²⁵.

A MP 125 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 09.10 e transformada na Lei n° 10.743, publicada no dia seguinte. Em 13.10, o DNPM e a SRF emitiram a Portaria Conjunta 397, dispondo sobre aspectos de suas atribuições relacionados ao funcionamento do SCPK. Em 14.10, o DNPM emitiu a Portaria n° 398, que dispõe sobre o requerimento do certificado para exportação de diamantes brutos e apresenta o formulário do requerimento. No fim daquele mês, na Reunião Plenária de Sun City, o Brasil foi oficialmente incorporado à Lista de Participantes do PK. Em 05.11, o Brasil emitiu seu primeiro Certificado do Processo de Kimberley.

4.3 – Os “controles internos” e a crise

À época do início da adequação do sistema de controles internos aos requisitos mínimos do SCPK, em 2003, havia no Brasil, segundo o DNPM¹²⁶, 20 mil áreas de exploração mineral regularizadas e 150 mil “em processo de análise”. A quantidade de garimpos e garimpeiros ilegais era incerta. A partir de então, a necessidade de adequar a legislação e a fiscalização interna aos requisitos mínimos do SCPK serviria como incentivador de leis e políticas públicas direcionadas à organização da mineração, com ênfase na mineração artesanal e aluvionar. Deverá ficar claro ao fim deste item, no entanto, que essas leis e políticas novas são desenvolvimento de preocupação anterior, com expressão legal (inclusive constitucional) variada.

Em 18.07.03, aconteceu em Cuiabá (MT), o “I Fórum Nacional sobre o Controle da Produção de Diamante – Certificação do Processo de Kimberley”. Foi dado início, com essa reunião, a novo período de organização

¹²⁴ Telegrama 1884.

¹²⁵ Despacho telegráfico 920.

¹²⁶ Informação contida no Item 21 do livro de instruções para a Missão do Brasil junto à ONU referente à 58ª AGNU (2003).

da produção nacional do diamante, que utilizou a necessidade de adequação aos requisitos mínimos do SCPK como justificativa, perante a sociedade em geral e, perante a comunidade de garimpeiros, em especial, para sua promoção. Segundo o documento circulado para promover a reunião, o objetivo do encontro seria “estabelecer políticas públicas para a formalização da lavra de diamantes no país, promovendo a discussão junto aos diferentes segmentos envolvidos e interessados, visando obter subsídios para atender às exigências necessárias à Certificação de Origem do Diamante pelo Processo de Kimberley”.

Em 29.09, o MME organizou nova reunião com o intuito de discutir, com as partes imediatamente envolvidas, o processo de organização da produção de diamantes no País, dessa vez em Coromandel (MG). O documento que promoveu a reunião, que recebeu o título “Fórum – Controle da Produção de Diamantes em Coromandel – MG – Certificação do Processo de Kimberley”, destacava o papel do SCPK como instrumento dessa organização:

Importa enfatizar que o futuro do mercado diamantífero no Brasil depende do êxito na implementação internacional e nacional do Sistema de Certificação do Processo de Kimberley enquanto instrumento de Políticas Públicas para o Controle e Disciplinamento da Produção, Comercialização e Exportação de Diamantes brutos.

O esforço para fazer valer leis em setor que sempre funcionou com margem expressiva de informalidade criaria, como seria de se esperar, fricções. A decisão de tornar requisito legal (Lei 10.743) que cada certificado do SCPK emitido pelo Brasil fosse relacionado a um título minerário específico, ainda que derivado de preceito constitucional que confere a propriedade dos bens minerais à União (Art. 20, parágrafo 1º), tornou, como veremos, mais difícil a missão de fiscalização do sistema.

Em 2005 e 2006, o sistema atravessou forte crise: a PAC publicou dois artigos contundentes sobre os problemas do setor no Brasil; as autoridades brasileiras do DNPM, de início, refutaram as acusações, tendo, inclusive, realizado pronunciamento a respeito na Plenária de Moscou, em 2005; posteriormente, realizou-se grande operação da Polícia Federal, que recebeu o nome de “Operação Carbono”, e levou à prisão do Diretor do III Distrito do DNPM (MG), Luiz Eduardo Machado de Castro. Diante dessa situação, optou-se por suspender, por um período de seis meses, as exportações

brasileiras de diamantes. Nesse intervalo, o DNPM procedeu a extensivo esforço de reorganização, o que possibilitou a retomada das exportações no prazo programado e a participação na Plenária de Botsuana, em 2006.

As seções seguintes descreverão esse percurso. É importante notar também que a questão da organização do setor de exploração de diamantes é parte da questão maior da organização do setor de exploração mineral como um todo. Nesse sentido, existem temas que não dizem respeito apenas ao diamante, e, muitas vezes dependem, para a sua completa regulamentação, de definições legais que estão pendentes há vários anos. É o caso, por exemplo, da questão da mineração em terras indígenas, cuja regulamentação encontra-se pendente desde a adoção da Constituição Federal de 1988. Apesar de não estar entre os objetivos deste trabalho o detalhamento de todos os temas técnicos afetos à organização da exploração mineral no país, é necessário focar algumas dessas questões para que se possa compreender o significado prático, para o Brasil, de participar do PK.

4.3.1 – Principais desafios na organização da extração de diamantes no Brasil

São dois os principais desafios na organização da exploração de diamantes, no Brasil: a) trazer para a legalidade garimpeiros operando à margem da lei; e b) regulamentar a exploração em terras indígenas. No primeiro caso, o problema é muito antigo: o primeiro “Regimento” específico a tentar regulamentar a mineração de diamantes no Brasil data de 26 de junho de 1730¹²⁷. À época, o foco exclusivo – ainda não nascidas as preocupações ambientais, quanto menos os diamantes de conflito – era o atendimento às exigências fiscais da Coroa portuguesa, que tomavam a forma ora do *quinto* (sobre a produção), ora do sistema de *capitação* (que cobrava imposto sobre o número de escravos utilizados na mineração), ora da *derrama* (que objetivava o cumprimento de quota estabelecida). O problema persistiu ao longo do tempo, não tão perceptível no caso do diamante, cuja produção perdeu terreno, em nível mundial, a partir do século XIX¹²⁸, mas sim no do ouro, cujos garimpos espalharam-se por

¹²⁷ DOS SANTOS, Joaquim F. *Memórias do Distrito Diamantino*. Belo Horizonte: Livraria Itatiaia Editora, 1976, p. 50.

¹²⁸ Entre 2000 e 2007, a média de produção brasileira foi de cerca de 450.000 quilates. Para comparação, em 2004, a Rússia, que foi o maior produtor mundial, extraiu aproximadamente 33 milhões de quilates. Fonte: Sumários minerais anuais, DNPM.

várias regiões do país. Serra Pelada, o mais famoso, chegou a ser explorado por cerca de 100 mil garimpeiros entre 1980 e 1985¹²⁹.

O advento do SCPK veio a reforçar a preocupação em trazer para a legalidade os garimpeiros de diamantes, que são responsáveis pela maior parte da produção nacional da gema¹³⁰. Para a obtenção de um Certificado do Processo de Kimberley, no Brasil, é necessário que o diamante sendo exportado possa ser rastreado até um título minerário específico, ou seja, uma “Permissão de Lavra Garimpeira” (o mais simples), uma “Portaria de Lavra” ou um “Alvará de Pesquisa com Guia de Utilização”. É o que determina o Artigo 1, parágrafo 2º da Lei 10.743, de 09.10.03:

Na exportação, o Processo de Kimberley visa impedir a remessa de diamantes brutos extraídos de áreas de conflito ou de qualquer área não legalizada perante o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM (grifo do autor).

Essa exigência não é um requisito mínimo do SCPK para sistemas nacionais de controles internos, mas fruto de decisão do legislador brasileiro de vincular o certificado à observância de preceito básico da legislação mineral nacional, cristalizado no Artigos 20, inciso IX, e no Artigo 176, parágrafo 1º, ambos da Constituição Federal de 1988, este último com redação modificada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15.08.95 (que permitiu exploração por empresa estrangeira constituída sob leis brasileiras), segundo os quais:

Art.20 – São bens da União:

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

Art. 176 - As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Parágrafo 1º - A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados

¹²⁹ Boletim informativo “Gestão Mineral em Destaque”, publicado DNPM. Ano 1, nº. 12, dezembro de 2005.

¹³⁰ Segundo o “Sumário Mineral 2008”, publicado pelo DNPM, “a maior parte da produção brasileira continua sendo proveniente da garimpagem, procedente de áreas objeto de PLGs – Permissão de Lavra Garimpeira. Em 2007, as PLGs produziram só em Juína (MT) cerca de 98.061 quilates de diamante, o que corresponde a aproximadamente 54% da produção brasileira.

mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Em outras palavras, o SCPK não estipula que o rastreamento deva descer *a um título minerário específico* (sendo aceitável a certificação relacionada a regiões, por exemplo), mas o legislador nacional optou por utilizar o sistema de certificação como instrumento adicional para fazer valer a obrigatoriedade de que a produção mineral, mesmo aquela advinda de atividade garimpeira, seja realizada pelo detentor de título minerário, ou em associação com este (seja ele pessoa física ou jurídica). O acerto dessa decisão é muito debatido até hoje. À época da Medida Provisória nº 125, houve proposta de emenda, de autoria do Senador Valdir Raupp, para retirar a parte final do parágrafo 2º (“ou de qualquer área não legalizada perante o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM”)¹³¹, a qual não foi aprovada. A proposta de emenda era motivada pelo entendimento de que não seria conveniente atrelar, de forma tão determinante, os esforços *nacionais* de regularização com o certificado *internacional*: fosse diferente, falhas na esfera nacional não significariam *necessariamente* falhas na esfera internacional. Prevaleceu, porém, o entendimento de que os controles internos exigidos pelo SCPK devem operar, no Brasil, como instrumento de *enforcement* do preceito constitucional de que a mineração só pode ocorrer em áreas devidamente regularizadas.

A vinculação do Certificado do Processo de Kimberley a título minerário específico acarreta, alega-se, tramitação morosa e dificuldades na fiscalização,

¹³¹ Segundo o texto da proposta de emenda, “A redação atual do parágrafo 2º do art. 1 da Medida Provisória afirma que o Processo de Kimberley destina-se a impedir a remessa de diamantes brutos de áreas de conflito ou de áreas não legalizadas perante o Departamento Nacional de Produção Mineral. Embora o Brasil tenha todo o interesse em estimular a legalização das áreas de mineração e coibir o contrabando de diamantes, não convém impedir, por lei, e de imediato, a comercialização de diamantes provenientes de áreas ainda não legalizadas. O Sistema de Certificação do Processo de Kimberley (SCPK), conforme indica a Exposição de Motivos Interministerial n. 76-MME-MF-MDIC, de 30 de julho de 2003, (...) não exige que o certificado contenha especificações detalhadas da área de extração. A redação atual institui um rigor que o sistema internacional não exige. Como o governo tem interesse que os atuais mineradores legalizem suas atividades, uma redação mais branda constitui um gesto de boa vontade que certamente vai estimular a legalização”.

de um lado, e excessiva responsabilização das autoridades do DNPM, de outro, que devem atestar, sob as penas da lei, que cada lote provém de um determinado pedaço de terra, e não de uma região ou município. Sobre esse ponto específico, há alternativas sugeridas no sentido de atribuir a pessoas da região (diretores de cooperativas ou sindicatos de garimpeiros, por exemplo, ou ainda certificadores de “bolsa de diamantes” a ser criada), que vivem o dia a dia da atividade e conhecem as pessoas que mineram na região, a autoridade para atestar a origem *regional* das pedras, com supervisão do DNPM. Como forma de fundamentar o argumento, costuma-se citar o fato de que o ouro e as demais pedras preciosas – que estão submetidas às mesmas leis – são exportados em bruto pelo Brasil com base, na maioria dos casos, na primeira nota fiscal (de compra), e não no título minerário. Ainda que a vinculação a título minerário específico seja considerada incontornável, a atribuição de autoridade de atestar a origem das pedras a diretor de cooperativa ou de bolsa de diamantes estabelecidos localmente é sugerida como forma de dar celeridade ao processo. As dificuldades com essas alternativas são baseadas na incerteza de como seria feita a supervisão desses certificadores, uma vez que não se pode cogitar prescindir da fiscalização por parte dos agentes públicos; alega-se que eventuais crimes poderiam ser identificados com auxílio dos controles existentes no sistema bancário e financeiro brasileiro (que monitorariam com rigor as transações), mas é provável que essa afirmação seja mais verdadeira em relação a Estados com a mineração já mais estruturada, como Minas Gerais, do que a Estados como Mato Grosso ou Rondônia.

De todo modo, entre os principais obstáculos citados por garimpeiros para a sua formalização destaca-se a pequena quantidade de áreas passíveis de serem pleiteadas legalmente para o garimpo, uma vez que elevado percentual das potenciais áreas produtoras já estão oneradas por direitos minerários alocados a empresas. Nos municípios de Coromandel e Abadia dos Dourados, em Minas Gerais, por exemplo, 11 empresas detinham, em 2003, títulos minerários referentes a 62% do subsolo disponível¹³². Reclamação adicional relaciona-se ao fato de que muitas dessas terras não são exploradas pelas empresas. A licença ambiental necessária para pleitear qualquer titulação minerária, ademais, teria tramitação complicada e custosa.

¹³² Sítio do DNPM (www.dnpm.gov.br), citado pelo jornal “Garimpendo Notícias”, nº. 3, 2003, editado pela Cooperativa de Garimpeiros de Coromandel e Região (COOPERGAC) e pelo Sindicato dos Garimpeiros de Coromandel e Região (SINDIGAC).

Por outro lado, há que se reconhecer que nem todas as pessoas operando na ilegalidade o fazem por dificuldades em se legalizar, e que a própria mobilidade classicamente associada ao garimpo pode militar contra o enraizamento necessário para a operação legal.

A partir das reuniões mantidas com a comunidade de garimpeiros, empresários e comerciantes de diamante, descritas acima, optou-se, de um lado, por modificar a legislação ambiental em alguns aspectos – passando a exigência de licença ambiental do momento da protocolização da solicitação da permissão de lavra para o momento de sua outorga, por exemplo – e, de outro, por promover negociações que resultassem em “acordos de cessões de direitos minerários” entre empresários detentores de direitos minerários e cooperativas de garimpeiros, de modo a que essas últimas pudessem operar dentro da lei. Esse curso de ação encontrou dificuldades, que levaram finalmente à crise de 2005/2006, por dois motivos. Em primeiro lugar, como havia um número muito maior de garimpeiros em atividade do que foi possível trazer, no curto prazo, para a legalidade, quem continuou operando à margem da lei buscou escoar a produção de alguma maneira. Assim, criaram-se formas de burlar o esquema montado, baseadas na inclusão de diamantes em notas fiscais relacionadas a Permissões de Lavra “alugadas”, fossem elas minimamente produtivas ou que só existiam no papel. Em segundo lugar, as inspeções do DNPM às áreas produtoras, que em teoria permitiriam checar a efetiva capacidade de produção de uma determinada Permissão de Lavra, ou mesmo se havia qualquer produção, eram esporádicas. A partir da crise, seriam adotadas outras medidas para tentar sanar essas falhas.

A exploração mineral em terras indígenas depende da regulamentação dos artigos 176, § 1º, e 231 § 3º da Constituição Federal de 1988. O Artigo 176, 1º, citado acima, estabelece que as atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas serão regulamentadas por lei, que estabelecerá as “condições específicas”. No Artigo 231, que dispõe sobre a política indigenista nacional, a Constituição estabelece que “a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”. Há quatro projetos de lei tramitando em conjunto no Congresso Nacional sobre o assunto: os Projetos de Lei 1610 (1996), 7099 (2006), 7301 (2006) e 5265 (2009). Foi criada na Câmara dos Deputados “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei 1610, de 1996, do Senado

Federal”, à qual também estão submetidos para análise, de forma conjunta, todos os projetos posteriores.

A regulamentação da mineração em terras indígenas, no que se refere especificamente ao garimpo, é tema importante pelo difícil controle da atividade garimpeira nas áreas amplas e de difícil acesso em que normalmente localizam-se as reservas, além do grande potencial de conflitos entre índios e garimpeiros, do que dá mostra a experiência brasileira. O tema e seus desdobramentos (fiscalização da proibição de minerar, ação em caso de conflitos, investigações, etc.) envolvem várias agências da administração, principalmente DNPM, FUNAI, Polícias Federal, Civil e Militar e ABIN. Em 2004, embate entre garimpeiros e índios cinto-larga deixou 29 garimpeiros mortos na Reserva Roosevelt (RO). O fato desencadeou operação da Polícia Federal denominada “Operação Roosevelt”, que desde então procura coibir a mineração ilegal na região: em 19 de maio de 2009, por exemplo, o Cabo da Polícia Militar Hamilton César de Araújo Costa e sua esposa Marcilene da Silva Pacheco foram presos pelo roubo e posse de uma gema¹³³. Apesar dos esforços, a fiscalização também é dificultada, alegadamente, pelo envolvimento dos próprios índios na atividade ilegal.

O assunto merece acompanhamento constante das agências fiscalizadoras, entre outros motivos porque o recrudescimento da mineração ilegal poderia trazer exposição negativa para o Brasil no âmbito do PK. O entendimento que vem sendo consolidado é no sentido de que apenas a efetiva regulamentação da atividade de mineração nas terras indígenas poderia oferecer solução a médio e longo prazos, à vista das mencionadas dificuldades em meramente exercer ação repressora. Os casos de Canadá e Botsuana, que tiveram que lidar com situações análogas, são normalmente citados como exemplos da viabilidade de disposição legal sobre o assunto que permita a mineração, ainda que existam críticas à forma que tomou tal regulamentação. Mais uma vez, o fato de que no Brasil a mineração predominante no caso da exploração diamantífera é a artesanal – ao contrário de Canadá e Botsuana – agrega dificuldade ao problema e torna necessária a busca de solução específica, o que explica, ao menos em parte, o longo tempo de existência da lacuna legal desde a Constituição de 1988.

¹³³ Caso registrado no Inquérito 113D 2009 da Delegacia de Polícia Civil de Espigão do Oeste (RO).

4.3.2 – Crise

Em outubro de 2004, o jornal “Estado de Minas” publicou matéria intitulada “Diamantes da ilegalidade”, em que apontava fraudes na certificação de diamantes no Estado, envolvendo a empresa “Primeira Gema”. Tal matéria, presumivelmente – uma vez que é citada no próprio artigo da ONG –, levou a PAC a realizar investigação que culminou na publicação de artigo com o título sensacionalista de “*The Failure of Good Intentions: Fraud, Theft and Murder in the Brazilian Diamond Industry*”, parte de série de publicações intitulada “*The Diamonds and Human Security Project*”.

Após breve registro histórico, o artigo descreve o funcionamento do setor de exploração de diamantes no Brasil à época de sua publicação. Em seguida, em seção intitulada “*Kimberley Compliance*”, descreve episódio, a que dá o subtítulo de “*Anatomy of a Kimberley Fraud*”, no qual fica exposta falsificação de um determinado Certificado de Kimberley, o de número 64. Segundo o artigo, a fraude teria tido início em 12.08.04, com a apresentação de requerimento para o Certificado de Kimberley. O requerimento listava um comprador em Dubai, preço de venda US\$ 162,92 por quilate para um total de 6.876,92 quilates e cadeia de notas fiscais levando a duas Permissões de Lavra Garimpeira próximas a Diamantina (MG). A empresa responsável pelo requerimento era a “Primeira Gema Comércio Importação e Exportação Ltda.”, de propriedade de Hassan Ahmad, natural de Serra Leoa. Após a tramitação habitual, o lote obteve o Certificado de Kimberley e foi exportado.

O problema, prossegue o artigo, é que as Permissões de Lavra correspondentes foram concedidas em 30.06.04 e, em 07.07.04, segundo a cadeia de notas, o detentor das Permissões vendeu os 6.876,92 quilates para uma empresa de nome “Morgan Mineração Indústria e Comércio Ltda”, a qual, três semanas depois, vendeu as pedras para a Primeira Gema. Ou seja, as duas Permissões de Lavra em tela haviam rendido 6.876,92 quilates em uma semana, o que representa quantidade muito acima da média para qualquer região de exploração aluvionar. São apontadas, a seguir, o que, na avaliação dos investigadores, são falhas das autoridades brasileiras envolvidas no caso. O artigo descreve, ademais, os fatos ocorridos em abril de 2004 na Reserva Roosevelt. Apesar de apontar falhas pertinentes – como a falta de inspeções às áreas produtoras –, o artigo utilizou tom agressivo e desequilibrado. Generaliza o sistema brasileiro de controles a partir do caso

do “Certificado #64” (“*It’s a system full of holes. Far from being an aberration, Certificate #64 is more likely par for the course*”) e, mais grave, ao tratar dos acontecimentos na Reserva Roosevelt, alarga o conceito de “diamantes de conflito”:

Roosevelt: Brazil’s Conflict Diamonds (título da seção)

The massacre of 29 diamond diggers on the Roosevelt Indian Reserve in the remote Rondônia rainforest in 2004 attracted international media attention and demonstrated that conflict diamonds are by no means restricted to Africa (p. 1, seção “About this Report”).

O primeiro artigo da PAC causou reação de forte indignação nas instâncias brasileiras envolvidas com o PK, que avaliaram que o texto desconsiderava o comprometimento brasileiro em organizar o setor de exploração de diamantes e o fato de que muitas das dificuldades descritas deveriam ser vistas como resultado do esforço maior de fiscalização, que estava apenas começando. O Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME, Giles Carriconde Azevedo, enviou carta à Presidência do PK, em junho de 2005, em que repudiou o tom e as “informações distorcidas, mal compreendidas ou de má-fé” do artigo. Referiu-se, ademais, ao fato de o artigo mencionar empresas internacionais, sobretudo canadenses, operando no Brasil¹³⁴, o que colocaria “em dúvida seus objetivos e a lisura dos seus atos”.

Em 20 de junho, o Presidente do PK enviou resposta à carta do Secretário Carriconde Azevedo, na qual agradeceu as explicações brasileiras mas fez referência à projetada Visita de Revisão (que vinha sendo planejada para aquele ano) ao Brasil, a qual “*would help to objectively estimate efficiency of the KPCS implementation in Brazil*”.

¹³⁴ Segundo PORTO, Francisco J. S. Filho. *As Imposições do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. A Ineficiência do Procedimento Administrativo Brasileiro Originário do Certificado de Kimberley e suas Consequências Práticas: Enfraquecimento da Nação, das Empresas Privadas no Mercado Mundial e a Opressão ao Trabalhador Artesanal*. Belo Horizonte: FUMEC, 2007, “(...) as mineradoras canadenses monopolizam a região de Coromandel (MG), com mais de 252 títulos minerários detendo 241.377,46 hectares somente no Estado de Minas Gerais”. Trata-se de empresas chamadas, no jargão da mineração, “*juniors*” que têm como estratégia a prospecção de risco, com o lançamento de ações nas bolsas do Canadá e do Reino Unido, e que teriam, de fato, perdas prováveis de investimentos com a existência de mineração ilegal em sua região de operação.

Em 8 e 9 de junho, o Diretor-Geral Adjunto do DNPM, Dr. João César de Freitas Pinheiro, participou, em Moscou, de reuniões do Grupo de Trabalho de Monitoramento e do ainda chamado “Subgrupo *ad hoc* de produção aluvionar”, do qual o Brasil já era o “Coordenador-Geral para a América do Sul”.

Na informação produzida pela DACCESS para o livro de instruções para a Delegação do Brasil à 60ª AGNU, de 14.07, dois dos oito parágrafos são de resposta ao artigo da PAC. Ao final dos dois parágrafos, o texto deixa claro a intenção de que os elementos apresentados em resposta sejam utilizados no pronunciamento da Delegação brasileira, e reafirma o compromisso brasileiro com o fim dos diamantes de conflito:

7. O Ministério de Minas e Energia recebeu oficialmente, em 19.05.05, relatório da “Partnership Africa Canada” (PAC) cujo objetivo declarado seria o de fazer recomendações para ajudar a superar as dificuldades enfrentadas pelo Brasil no setor diamantífero. (...) Escrito em linguagem irônica, o artigo não reflete o enorme esforço do governo brasileiro em regularizar a produção mineral informal. Esse esforço de legalização dirige-se não somente às áreas de garimpagem de diamante no Brasil, mas também inclui as pequenas unidades produtivas de areia, brita, ouro, gemas e minerais industriais. (...)

8. A participação brasileira no Processo de Kimberley dá-se no contexto das resoluções e decisões do Conselho de Segurança da ONU. A ingerência externa na política mineral brasileira, nos moldes como foi apresentada no relatório da PAC, apenas prejudica os esforços do Governo brasileiro rumo a regulação das atividades do setor mineral no País.

9. Para realizar pronunciamento, a Delegação poderá utilizar as informações disponibilizadas acima. Deve-se ressaltar que o Brasil apóia todas as iniciativas para impedir que o comércio ilegal de diamantes financie conflitos; que a exploração e o comércio legítimos de diamantes devem cumprir função social e econômica em muitos países em desenvolvimento; e que os países participantes do Processo de Kimberley têm obrigação moral de envidar esforços de modo a fortalecer-lo e aperfeiçoá-lo, pois constitui mecanismo fundamental para garantir o cumprimento das obrigações de manutenção da paz e segurança internacionais, acordadas entre os membros da Organização das Nações Unidas.

O artigo da PAC também repercutiu na imprensa brasileira. Em 31.05, o jornal “Zero Hora” publicou artigo intitulado “Brasil sob pressão internacional”,

na qual relata resumidamente o teor do artigo da ONG canadense e, ao final, colhe declaração do Diretor-Geral Adjunto do DNPM, Dr. João César de Freitas Pinheiro, que qualificou de “maldosas” as conclusões da PAC, que teriam o objetivo de “manchar a nossa imagem no exterior”.

O Brasil teria oportunidade de apresentar defesa na Plenária de Moscou. À Embaixada em Moscou coube indicar diplomata para acompanhar a reunião, o Secretário Luiz Maria Pio Correa. O MME enviou o Diretor-Geral Adjunto do DNPM, Dr. João César de Freitas Pinheiro, e o Coordenador-Geral de Assuntos Internacionais, Samir Nahass. Na reunião, pôde o Dr. João César desenvolver, uma vez mais – assim como fizera nas reuniões com o GTM e o Subgrupo de Trabalho de Produção Aluvionar, em 08 e 09 de junho – os argumentos que fundamentavam a compreensão brasileira, naquele momento, dos fatos. De acordo com o Telegrama de relato da reunião, de número 866, de 18.11, após a apresentação, a atitude da PAC era diferente: “em contatos privados com a delegação brasileira, a ONG apresentou desculpas e manifestou desejo de colaborar com as autoridades brasileiras”.

Não obstante as negativas na Plenária de Moscou, as suspeitas da existência de um ou mais esquemas de certificação fraudulenta levaram a operação conjunta da Polícia Federal, da Secretaria da Receita Federal e do Ministério Público Federal, batizada de “Operação Carbono”, iniciada em 10 de fevereiro de 2006. A operação culminou na prisão de seis pessoas, incluindo o superintendente do III Distrito do DNPM (MG), Luiz Eduardo Machado de Castro. Hassan Ahmad, proprietário da empresa “Primeira Gema”, e protagonista do caso do “Certificado # 64”, objeto do primeiro artigo da PAC, estava entre os presos.

A imprensa brasileira deu ampla repercussão ao caso. Em 12.02, por exemplo, o Correio Braziliense noticiou que “a primeira pista de que diamantes africanos ganham fachada legal no Brasil foi descoberta há dois anos, depois da apreensão de um lote de pedras em nome de Hassan, com Certificado Kimberley fraudulento. Descobriu-se que as pedras eram provenientes de Serra Leoa, na África, área de conflito que não tem autorização para certificar gemas”. A repercussão na imprensa brasileira motivou Despacho telegráfico com destino à Missão junto à ONU, no sentido de prepará-la para eventuais questionamentos no âmbito daquela organização¹³⁵.

¹³⁵ Despacho telegráfico (DNU/DACESS/COCIT/DAF I/DE I) 146, de 16.02.06.

Valendo-se da autoridade advinda da circunstância de ter a “Operação Carbono” sido tornada pública meses após a publicação de seu primeiro artigo, o qual já apontava falhas que viriam a ser investigadas no âmbito daquela operação, optou a PAC por publicar, em abril de 2006, um segundo artigo de tom similar, senão mais agressivo, intitulado “*Fugitives and Phantoms: the Diamond Exporters of Brazil*”. Ao comentar as falhas no sistema de legalização de garimpeiros, o artigo ataca o SCPK brasileiro sem meias palavras:

(...) the system devised by the Ministry of Mines and implemented by the DNPM was designed not for real oversight, but to provide token compliance with Brazil’s responsibilities under the Kimberley Process. It was a system only on paper, designed largely for show.

O artigo apresenta poucos fatos novos, além de descrição da “Operação Carbono” e aprofundamento no esquema montado pela empresa “Primeira Gema”, de Hassan Ahmad. Dedicada, porém, três páginas a comentar os argumentos apresentados pela delegação brasileira à Plenária de Moscou, os quais seriam, no que se refere ao caso do “Certificado # 64”, mal instruídos: segundo o artigo, a fundamentação do DNPM, em sua defesa, baseava-se, na realidade, em uma visita de inspeção realizada a um lote adjacente ao lote em questão.

De 24 a 29 de abril aconteceu, após alguns adiamentos, a esperada Visita de Revisão, da qual participaram representantes de Angola, Canadá, EUA, União Europeia, da *Global Witness* e do *World Diamond Council*. O relatório da visita comenta os fatos ocorridos a partir da Operação Carbono, e as mudanças que seriam introduzidas nos controles internos brasileiros – que serão descritas mais adiante –, naquele momento ainda em gestação. Faz vinte e sete recomendações, mas saúda os “esforços” das autoridades brasileiras em solucionar os problemas existentes assim como a “transparência” e a “cooperação” com os participantes da Visita de Revisão. Em relação à possível utilização do sistema de certificação brasileiro para a introdução no mercado de diamantes provenientes de zonas de conflito na África, o relatório afirma não ter encontrado provas de tal prática. No entanto, faz a ressalva de que as falhas do sistema brasileiro poderiam ter possibilitado essa situação.

Nesse contexto, a Missão do Brasil junto à ONU recebeu, em 21.06, carta do Presidente do Grupo de Especialistas sobre Côte d’Ivoire

estabelecido pela Resolução 1643/05, Alex Vines. Na carta, Vines informava que visitaria o Brasil, acompanhado de outro membro do Grupo, no período de 08 a 13 de julho daquele ano. Segundo a carta, o Grupo estava interessado nas investigações no âmbito da “Operação Carbono”, e as possíveis ramificações dos esquemas fraudulentos no que diz respeito a diamantes de origem africana. Organizou-se, em 11.08.06, reunião na sede do DNPM em Belo Horizonte (MG) com o Presidente do Grupo de Especialistas, Alex Vines, e representantes do MME, Ministério da Justiça, Polícia Federal, Receita Federal, Procuradoria-Geral da República e MRE. Segundo o Despacho telegráfico 735, de 01.09, enviado à Missão do Brasil junto à ONU, ao fim da reunião “chegou-se ao entendimento de que não há qualquer evidência de que diamantes contrabandeados da Côte d’Ivoire tenham entrado em território nacional ou tenham sido objeto de certificação brasileira nos lotes sob investigação da Polícia Federal”.

4.4 – Nova legislação, estado atual dos controles internos e participação no PK com ênfase no Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar

As autoridades brasileiras diretamente envolvidas com o PK reagiram à crise com a suspensão, por seis meses, da emissão de certificados. O Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME, Cláudio Scliar, convocou reunião que se realizaria em 17.02.06, uma semana após o início da “Operação Carbono”, a fim de fazer levantamento da situação e traçar alternativas para tentar aprimorar o SCPK no Brasil. Em 14.02, o Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral e o Diretor-Geral do DNPM constituíram, por meio da Portaria Conjunta SGM-MME/DNPM nº 25, Grupo de Trabalho de Auditoria Especial para “aferir a regularidade dos procedimentos desenvolvidos pelo DNPM na emissão de Certificados do Processo de Kimberley nos autos administrativos relativos à pesquisa, extração e exportação de diamantes brutos” e para “sugerir procedimentos visando o aperfeiçoamento do Sistema do Processo de Kimberley do Brasil”. O Grupo de Trabalho analisou todos os certificados emitidos pelo Brasil desde a adesão ao SCPK, em 2003, até o de número 184, de fevereiro de 2006, último antes da suspensão, realizou vistorias de campo e revisou processos minerários.

As conclusões do Grupo de Trabalho, após a análise do processo de emissão de 184 certificados, dos quais 150 foram concluídos e permitiram a exportação de um volume de 556.594 quilates, no valor de US\$ 46.027.461,66, indicam que:

O sistema de certificação do Processo de Kimberley – SCPK implantado no Brasil deixou de atingir seu objetivo – certificar a origem das pedras objeto de exportação – em cerca de 39% dos diamantes brutos exportados, ou seja, 217.000 quilates. Colocada de outra forma, a mesma informação revela que 49 (quarenta e nove) dos processos, aproximadamente 1/3 dos processos de certificação do Processo de Kimberley apresentam indícios de práticas delituosas ou, ainda, que cerca de 44% do valor total alcançado pela exportação, *aproximadamente US\$ 20.247.000,00 de diamantes brutos certificados tem fundamento em processos irregulares.*

A conclusão “positiva” dizia respeito ao fato de que 90% dos esquemas fraudulentos envolviam permissões de lavra garimpeira outorgadas em favor de apenas três pessoas. Todas eram baseadas na cidade de Diamantina, na jurisdição do III Distrito do DNPM. Seguem várias recomendações de natureza administrativa, cível e criminal relativas aos funcionários do DNPM envolvidos com as fraudes. Em relação à interface com o Processo de Kimberley, o documento sugere retificação do posicionamento brasileiro em relação ao “Certificado # 64”. O documento apresenta, por fim, “propostas de aperfeiçoamento do procedimento administrativo adotado no âmbito dos processos de certificação”. Entre as propostas, talvez a mais importante tenha sido a que recomendava visitas de inspeção “às áreas indicadas como de origem dos diamantes destinados à exportação, depois de analisados os processos de mineração relacionados”. Não seria adotada, portanto, nenhuma grande mudança de curso na opção brasileira de vincular a certificação a títulos minerários específicos. As medidas tomadas seriam no sentido de aperfeiçoar o mesmo procedimento administrativo básico, somadas a medidas com objetivo de acelerar e facilitar a legalização de garimpeiros.

Em consequência, em 01.09.06 o DNPM adotou a Portaria nº 295, que introduz as seguintes inovações:

a) institui o Cadastro Nacional do Comércio de Diamantes – CNCD, “instrumento de monitoramento da comercialização de diamantes brutos em

todo o território nacional, o qual estará disponível em formulário eletrônico próprio, conforme explicitado no Art 4º”. O Art 4º dispõe que “a inscrição no CNCD será obrigatória para todo produtor ou comerciante de diamantes brutos no território nacional, incluindo importador e exportador e deverá ser pleiteada por meio de formulário eletrônico próprio, dirigido ao Diretor-Geral do DNPM (...)”. O Art. 4º elenca, a seguir, documentos válidos para instrução do referido formulário (identidade e CPF, em caso de pessoa física, e contrato social, em caso de pessoa jurídica). Estar cadastrado no CNCD passa a ser requisito para a obtenção do Certificado do Processo de Kimberley;

b) cria o Relatório de Transações Comerciais – RTC, a ser “elaborado pelo produtor ou comerciante de diamantes brutos no território nacional, incluindo importador e exportador”, “em até cinco dias úteis após qualquer operação de compra e venda de diamantes brutos”. Caso não haja operação de compra e venda em determinado mês, ainda assim tem a pessoa física ou jurídica cadastrada no CNCD a obrigação de enviar o RTC “até o décimo dia útil do mês subsequente, apenas informando o estoque declarado no RTC do mês anterior”. Caso não cumpra essas regras, o produtor/comerciante estará sujeito a multa no valor de R\$ 1.556,57, indeferimento do requerimento do Certificado do Processo de Kimberley referente a alguma operação não relatada e a “imediata desativação da inscrição do produtor, do comerciante intermediário, do importador ou do exportador no CNCD”;

c) institui o “pré-requerimento eletrônico de certificação do Processo de Kimberley para exportação de diamantes brutos”, espécie de “primeira instância” de todo o processo de certificação;

d) estabelece que somente serão emitidos Certificados do Processo de Kimberley referentes a diamantes oriundos de área produtora que tenha sido objeto de vistoria, por parte do DNPM, nos seis meses anteriores ao respectivo requerimento, em que tenha sido “comprovada efetiva atividade extrativa mineral, bem como a compatibilidade entre a produção de diamante informada e a capacidade nominal instalada”.

O conjunto de regras instituído pela Portaria 295 dificulta de modo considerável a emissão de certificados fraudulentos. A última regra, em especial, responde diretamente aos problemas identificados nos casos que levaram à Operação Carbono, e constitui instrumento importante no monitoramento do real estado das áreas identificadas como produtoras.

O “**Estatuto do Garimpeiro**” adotado em 02.06.08, por meio da Lei 11.685, veio auxiliar nos esforços de promover a legalidade. O Estatuto reconhece a profissão e dispõe sobre direitos e deveres dos garimpeiros, além de estabelecer provisões no sentido de facilitar às cooperativas de garimpeiros a obtenção de direitos minerários ou, alternativamente, a operação sob regime de parceria com detentor destes. Os Artigos 16 e 17 estabelecem a modalidade de “Contrato de Parceria” entre garimpeiro e titular de direito minerário:

Art. 16. O garimpeiro que tenha Contrato de Parceria com o titular de direito minerário deverá comprovar a regularidade de sua atividade na área titulada mediante apresentação de cópias autenticadas do contrato e do respectivo título minerário.

Parágrafo único. O contrato referido no caput deste artigo não será objeto de averbação no DNPM.

Art. 17. Fica o titular de direito minerário obrigado a enviar, anualmente, ao DNPM a relação dos garimpeiros que atuam em sua área, sob a modalidade de Contrato de Parceria, com as respectivas cópias desses contratos.

O Estatuto deve ser incluído entre as medidas de resposta às dificuldades de legalização no setor de diamantes, mas tem motivação mais ampla: responde a antiga reivindicação da classe¹³⁶ e também a orientação constitucional. O Artigo 174, parágrafos 3º. e 4º. da CFD 88 estabelece:

Art. 174

Parágrafo 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

Parágrafo 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

¹³⁶ Deriva do Projeto de Lei nº 2.844, de 1997.

O Poder Executivo tem atuado em consonância com essa orientação¹³⁷. Um dos exemplos é a articulação, pelo MME, de parceria entre a Cooperativa de Garimpeiros de Serra Pelada (COOMIGASP) e a empresa canadense Colossus Geologia e Participações, subsidiária da “*Colossus Minerals Inc*”. O Alvará de Lavra para o projeto, em fase final de aprovação, pode vir a beneficiar cerca de quarenta mil garimpeiros de ouro. Entre as políticas sistêmicas, cite-se a criação de “Telecentros Minerais”, para atendimento do pequeno minerador, e do “Portal de Apoio ao Pequeno Produtor Mineral”.

A forma como no Brasil o assunto transcende a rubrica do diamante pode ser ilustrada com estatísticas relativas à produção nacional de ouro e outras pedras preciosas. De acordo com os últimos dados consolidados tanto pelo DNPM quanto pelo Instituto Brasileiro de Gemas e Metais Preciosos (IBGM), que são os relativos a 2007, o Brasil ocupa a 12^a. posição entre os maiores produtores mundiais de ouro, com 57 toneladas extraídas e exportações no valor de US\$ 790 milhões. Parcela importante do ouro minerado no Brasil provém de mineração artesanal: segundo o IBGM, das 45 toneladas de ouro produzidas pelo país em 2005, 15 eram provenientes de garimpos. No que toca às pedras preciosas (fora o diamante), o Brasil é o maior exportador mundial de pedras em bruto (cerca de US\$ 35 milhões em 2007¹³⁸). Os dados servem, também, para fazer referência ao fato de que o PK é repetidamente citado como regime possivelmente modelar para outras indústrias extrativistas¹³⁹, o que confere importância adicional ao acompanhamento cuidadoso de sua evolução.

¹³⁷ O MME mantém em sua página documento “Panorama e desafios do setor mineral brasileiro”, assinado pelo ministro, que dedica parágrafo ao assunto: “Gostaria de destacar um importante segmento da mineração brasileira que muitas vezes é relegado ao esquecimento. Refiro-me à pequena mineração, que não pode ser colocada em segundo plano. Esse segmento representa mais de 70% do número de empresas de mineração do país; 25% da mão de obra contratada (considerando a informalidade, alcança 40% dos trabalhadores do setor); e que predomina na produção de argila para fabricação de tijolos e telhas, areia e brita para a construção civil, ardósia, calcário, gemas, gipsita, granito, diamante, feldspato, mica, quartzito e outros bens minerais. Como ministro de Minas e Energia, e com a experiência de parlamentar e governador, considero importante apoiar e fomentar a mineração das pequenas empresas que necessitam do suporte governamental para praticar suas atividades produtivas em bases sustentáveis. Idem, para a atividade mineral em áreas de garimpo, desde que subordinada às legislações minerárias e ambientais”.

¹³⁸ Sítio do IBGM: www.ibgm.com.br.

¹³⁹ Além da frase da PAC a respeito, citada na introdução, no Relatório da Presidência do PK à AGNU de 2009, por exemplo, a Namíbia registrou que “The Kimberley Process could be a

No que se refere ao diamante, os efeitos de longo prazo do conjunto de medidas instituídas a partir de 2006 devem ainda ser verificados. Os objetivos relacionados de fiscalizar a produção e trazer garimpeiros para a legalidade foram contemplados com novos instrumentos, mas sua eficácia ainda está sendo testada. A crise financeira internacional complicou essa aferição, na medida em que deprimiu todo o setor diamantífero. Existem sinais de fortalecimento da classe dos garimpeiros de diamante principalmente em Minas Gerais. Em 2009, a Cooperativa de Garimpeiros de Coromandel (COOPERGAC) realizou a primeira exportação direta de diamantes feita por cooperativa brasileira, para a Bélgica, no valor de US\$ 350.000,00. Por outro lado, persistem problemas em áreas mais isoladas, como Mato Grosso (na área de Juína) e Rondônia (Reserva Roosevelt), alguns dos quais relacionados à indefinição da questão da mineração em terras indígenas.

De todo modo, a crise nos controles internos brasileiros e o processo de reorganização desencadeado por ela trouxeram lições importantes. Em primeiro lugar, verificou-se na prática que as ONGs observadoras no PK apresentam tendência a privilegiar a confrontação, com análises muitas vezes superficiais e sensacionalistas, talvez uma extensão distorcida do modo de atuação utilizado para sensibilizar quando das origens do PK; em segundo lugar, que a imposição da necessidade de certificação não seria suficiente para levar à legalidade os mineradores informais, sendo necessária a criação de incentivos, políticas públicas e leis viabilizadoras; em terceiro lugar, que a fiscalização teria que ser intensificada; em quarto, que há soluções locais, como o tipo de cooperativismo que vem sendo praticado no Brasil, que, se bem acompanhadas e amparadas, podem render bons frutos.

Sobre esse último ponto, uma explicação mais detalhada pode ser útil. A experiência brasileira de cooperativismo na área de produção de diamantes tem sido considerada importante¹⁴⁰ em razão de pequenas, mas importantes,

model for other extractive industries in that the Process has been able to enhance the participation of and communication between governments, industry and civil society, all of which play an active and meaningful role in its implementation". Há também correlações com a indústria extrativista vegetal, como demonstra o documento "Biofuels Certification and the Law of the World Trade Organization", do *International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD), que contém análise do que seria a tramitação de *waiver* na OMC para uma certificação de biocombustíveis à luz do *waiver* concedido no âmbito do PK.

¹⁴⁰ Vide, por exemplo, o artigo *Artisanal diamond miners' cooperatives: What are they good for*, de Shawn Blore, parte integrante do livro *Artisanal diamond mining – Perspectives and Challenges*, editado por Koen Vlassenroot e Steven Van Bockstael e publicado pelo Egmont Institute.

inovações: a principal delas é que, ao contrário das experiências com cooperativismo na África, os garimpeiros afiliados a cooperativas no Brasil dividem tudo o que se refere a encargos (contribuem mensalmente para que as cooperativas se encarreguem de todos os trâmites e pagamentos burocráticos para garantir o acesso à terra a ser minerada), mas não dividem os diamantes encontrados. Assim, é mantido o motivador psicológico essencial da atividade garimpeira, a possibilidade de enriquecer rapidamente¹⁴¹.

4.4.1 – Participação nas Reuniões 2006-2009

No que se refere ao PK, a participação na Plenária de 2006, que aconteceu em Gaborone, Botsuana, de 06 a 10 de novembro, foi importante por permitir ao Brasil fazer explanação geral dos acontecimentos a partir da Plenária de Moscou e apresentar as modificações na legislação introduzidas pela Portaria 295. A delegação brasileira, chefiada pelo Diretor-Geral do DNPM, Miguel Antonio Cedraz Nery, e composta pelo Coordenador-Geral de Assuntos Internacionais da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME, Samir Nahass e por representante da Divisão de Acesso a Mercados, do MRE, anunciou a retomada das certificações brasileiras a partir de outubro daquele ano. Segundo a delegação brasileira, as novas medidas legais, assim como a atitude das autoridades brasileiras quando da Visita de Revisão que ocorreu em abril de 2006, causaram boa impressão nas autoridades do PK, fato refletido no relatório da referida Visita, apresentado durante a Plenária:

(...) a Comissão da Visita de Revisão que esteve no Brasil em abril de 2006 apresentou o seu relatório (...) enaltecendo a transparência das autoridades brasileiras quando da visita, assim como a austeridade com que o país apurou as irregularidades tendo adotado as medidas cabíveis.

Pode-se considerar que as intervenções brasileiras foram bem-sucedidas na medida em que o Comunicado Final da Plenária não faz nenhuma referência negativa ao Brasil.

Superada a crise e retomada a certificação, a partir de outubro de 2006, foi possível que o Brasil, ao longo de 2007, 2008 e 2009, participasse das

¹⁴¹ Outras inovações dizem respeito ao envolvimento de algumas das cooperativas em mutirões de limpeza ambiental, assim como em projetos comunitários na cidade em que estão baseadas.

reuniões do PK com foco menos voltado para as questões relativas a seu próprio sistema de certificação e desenvolvesse atuação com ênfase no temário do Grupo de Trabalho de Produção Artesanal e Aluvionar (GTPAA). Além de participar de sessões com vistas à troca de informações e boas práticas, o Brasil articulou-se com outros países de produção semelhante em dificuldades, notadamente a Venezuela e a Guiana.

No caso da Venezuela, na Reunião Intersessional de Windhoek, em junho de 2009, tanto no Plenário como em reunião no âmbito do Comitê de Participação (para a qual não fora convidada, por não fazer parte do GT), no dia anterior, a delegação brasileira interveio, à vista de declarações agressivas de ONGs e de representantes das delegações do Canadá e da União Europeia, em defesa da necessidade de postura construtiva, por parte do PK, enquanto a Venezuela procedia aos ajustes que julgasse necessários.

Na Plenária de Swakopmund, em novembro, a delegação brasileira divulgou trecho de Comunicado Conjunto emitido pelos Presidentes de Brasil e Venezuela na semana anterior, fato que logrou, aliado à monopolização das atenções em torno do caso do Zimbábue, evitar que a Venezuela voltasse a ser singularizada como caso negativo na pauta de discussões. O Comunicado, emitido por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Caracas e El Tigre, em 29 e 30 de outubro, relata o compromisso dos Presidentes em desenvolver atividades de cooperação nas áreas de certificação e fiscalização de diamantes:

39. Os Presidentes anunciaram a intenção de iniciar cooperação para aperfeiçoar os padrões de fiscalização, controle e certificação de diamantes, no âmbito dos esforços internacionais para combater o comércio ilícito e suas conseqüências sociais. O Presidente Lula indicou que deixará especialistas brasileiros à disposição do Governo venezuelano para treinamento nessa área, por meio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). O Presidente Hugo Chávez se dispôs a enviar funcionários de alto nível e especialistas do Ministério de Indústrias Básicas e Mineração ao Brasil, para dar seguimento às tratativas nesse sentido.

Registre-se que a reorganização da exploração diamantífera no Brasil, à luz das exigências do SCPK, teve repercussões no grau de conscientização e envolvimento com o Processo em todos os segmentos do setor, que se refletiu, nas Plenárias de Bruxelas, em 2007, e de Swakopmund, em 2009, na presença de representantes de cooperativas de garimpeiros e de um empresário do

setor diamantífero na delegação brasileira. Para isso contribuiu a criação, no âmbito do DNPM, do “Fórum Brasileiro do Processo de Kimberley”, que já realizou cinco reuniões. A mais recente, realizada em outubro de 2009, em Coromandel (MG), contou com a presença de representante da Guiana e do Presidente do GTPAA, o angolano Paulo Mvika.

A participação com ênfase no GTPAA é coerente com as características predominantes da produção diamantífera no Brasil e com o interesse em promover a legalização da atividade garimpeira no país. O próximo Capítulo enfocará o estado atual do PK, em que se destacam os temas relacionados à produção artesanal e aluvionar. Esse tipo de produção é o que oferece mais desafios para o mecanismo, não apenas no que se refere ao Brasil. Encontrar forma equilibrada e construtiva de articular a atenção nacional em cada país em que esses desafios se apresentam e a atuação do PK e de seu sistema de certificação é, em si, um objetivo difícil de ser alcançado.



Capítulo 5 – Estado atual e perspectivas à luz dos interesses brasileiros

Recalling the objective of ensuring that the Kimberley Process Certification Scheme is simple, effective and pragmatic, that it does not impede the present legitimate trade in diamonds or impose an undue burden on Governments or industry, particularly smaller producers, and that it does not hinder the development of the diamond industry,

(...)

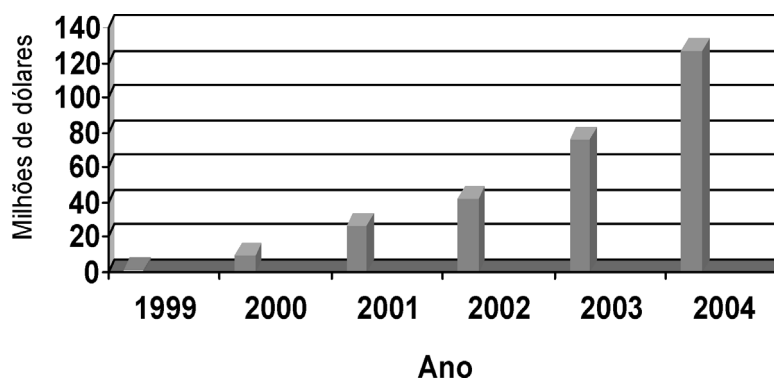
Recognizing that State sovereignty should be fully respected and the principles of equality, mutual benefits and consensus should be adhered to.

Resolução 57/302, adotada em 15.04.03

De posse dos elementos trazidos pela contextualização histórica, pela caracterização básica sob as óticas legal, conceitual e estrutural, e pelo percurso ao longo dos principais acontecimentos dos dez primeiros anos do mecanismo, é necessário, agora, esforço de avaliação do momento atual: onde está e aonde vai o PK? Com o paralelo feito sobre o Brasil, desde as primeiras reuniões, sua adesão e adequação interna, os problemas enfrentados e a reação correspondente, além da participação nas reuniões no período subsequente, pode-se fazer perguntas semelhantes sobre o envolvimento brasileiro com o PK e com a temática do diamante de modo geral.

O esforço internacional que busca combater o fenômeno dos “diamantes de conflito” pode ser considerado bem-sucedido. Existe consenso entre governos participantes, ONGs e indústria no sentido de que o PK contribuiu decisivamente para reduzir a um mínimo – ao redor de um por cento¹⁴² – a quantidade de diamantes de conflito a integrar o fluxo do comércio internacional legal. O Processo conta hoje com a participação de 75 países. Os países em cujo território aconteceram os conflitos que originaram a preocupação em torno do tema – Angola, República Democrática do Congo, Libéria e Serra Leoa, como visto – são todos participantes do PK e têm o diamante como um item importante em suas pautas comerciais legais. Em Serra Leoa, por exemplo, as exportações legais de diamantes evoluíram da seguinte forma no período 1999-2004¹⁴³:

Exportações legais de diamantes: Serra Leoa



Em Angola, as exportações cresceram 54% entre 2000 e 2007, e na RDC as exportações anuais pós-2003 foram mais do que o dobro de qualquer ano nas duas décadas anteriores¹⁴⁴. Após modificar o seu sistema de controles internos segundo as recomendações do PK, a República do Congo foi readmitida entre os participantes em 2007. O único caso comprovado, na atualidade, de diamantes de conflito (Côte d’Ivoire), está sendo combatido a partir de iniciativas de cunho regional e intensa articulação entre o PK e o Grupo de Especialistas criado pelo CSNU para monitorar a observação das

¹⁴² Sítio de internet do Processo de Kimberley: www.kimberleyprocess.com.

¹⁴³ Fonte: Government Gold and Diamond Office – Governo de Serra Leoa.

¹⁴⁴ PAC, *Diamonds and Human Security 2008*.

sanções ao país; se ainda não totalmente bem-sucedidos, os esforços são de natureza e qualidade muito superiores às tentativas de controle isoladas nos casos históricos de Angola e Libéria/Serra Leoa. Em decorrência direta de sua participação no PK, os Participantes reorganizaram a legislação interna que versa sobre a produção e o comércio de diamantes. A participação no PK contribuiu para que as instituições que se ocupam do tema internamente tornassem mais densa e fluida a comunicação com seus congêneres em outros países.

A indústria beneficiou-se. Pode apresentar-se à opinião pública como parte de um mecanismo que trabalha para combater o problema mais conhecido associado a seu produto. Seu envolvimento permitiu-lhe contribuir para adequar o mecanismo a seus interesses, de modo a que respeitasse certos limites e privilegiasse focos específicos. Além disso, dispõe hoje de instrumento adicional de quantificação e controle da produção, que são aspectos tradicionalmente importantes na indústria de diamantes.

As ONGs figuram como artífices de articulação bem-sucedida que demonstra a sua importância no cenário internacional contemporâneo. No foro criado, sua atuação constante, apesar de muitas vezes agressiva e desequilibrada, tem peso específico. As concertações futuras no âmbito do mecanismo deverão levar em conta a voz das ONGs, ainda que provavelmente de forma diferente das expectativas criadas pelas organizações.

Existem, não obstante, problemas e questões em aberto. Este Capítulo trata dos principais temas atuais do PK, de seus desafios, riscos e oportunidades sob a ótica dos interesses brasileiros. Os temas são divididos em duas categorias. A primeira categoria diz respeito à questão do controle, com ênfase na produção artesanal e aluvionar, e dos temas –entre eles questões conceituais, normativas e estruturais – que devem ser compreendidos, ao menos na atualidade, sob esse filtro. Todos os casos “problemáticos” do PK (a começar das guerras que lhe deram origem), Côte d’Ivoire, RDC, República do Congo, Gana, Brasil, Venezuela e Zimbábue, envolveram a produção artesanal e aluvionar. A circunstância de que o controle dessa produção seja, ainda hoje, o tema mais complexo do PK, não é fortuita. A segunda categoria abrange temas que, apesar de não alheios às questões da primeira categoria, podem ser analisados de forma mais independente: a interação PK-ONU e as investigações científicas sobre a identificação de diamantes.

5.1 – Limites, perigos e oportunidades do controle

O sistema ideal de extração de diamantes pode ser descrito da seguinte maneira: uma mina localizada em área sem contestações, estabelecida com o mínimo de danos ambientais, sem deslocamento de nenhuma população indígena. Os mineradores, todos registrados e ganhando bons salários, operam máquinas modernas, com toda a proteção possível à saúde (todos têm, ademais, planos de saúde, extensivo às famílias). Ao sair do trabalho, os mineradores passam por sistema de controle rigoroso, mas digno, apenas para o caso improvável de que algum deles sintasse tentado a levar consigo uma pequena pedra. No fim do dia, empregados especializados encarregam-se de que a produção seja minuciosamente identificada, catalogada e acondicionada, já à espera da exportação ou do envio para uma empresa lapidadora estabelecida localmente.

Se fosse possível ao menos almejar esse cenário em todos os lugares onde diamantes são encontrados, o PK seria desnecessário. Mas não é: dos 23 países com produção registrada no PK em 2008¹⁴⁵, 15 apresentam depósitos aluviais, nos quais a circunscrição da produção em minas não é viável, e a forma de extração tende a ser artesanal, com pouca ou nenhuma mecanização, e grande informalidade. Segundo estimativas de 2001¹⁴⁶, em todo o mundo o número de pessoas que tiram o sustento da mineração artesanal e aluvionar do diamante é de cerca de 13 milhões; da mineração do ouro e outras pedras preciosas, 80 milhões.

O estabelecimento de um sistema ideal de extração, nesses casos, é mais complexo. As áreas envolvidas são maiores e de controle mais difícil; a concentração dos minerais tende a ser menor e, conseqüentemente, a rentabilidade da extração é reduzida. As incertezas do empreendimento acabam atraindo pessoas com situação econômica e social já precária; as empresas costumam ser menores e menos estruturadas.

Se pensarmos, para buscar um paralelo, em uma concessão dada a uma pequena empresa em uma área aluvial (o que já seria um caso mais estruturado do que a garimpagem “clássica”), teremos, provavelmente, a seguinte realidade: uma área aberta, com pouca supervisão; mineradores mal pagos ou que não recebem qualquer salário, sem registro de trabalho, mal equipados, muitos deles muito jovens; a força de trabalho flutuando entre as áreas com

¹⁴⁵ Últimas estatísticas consolidadas, à época da conclusão deste trabalho.

¹⁴⁶ GOREAUX, L. *Conflict diamonds*. Washington: Africa Region Working Paper Series, 2001.

concessões formais e as sem, um pouco rio acima; um pequeno empresário não capacitado para lidar com sistemas de registro e processamento de dados. Para nos concentrarmos apenas no problema mais imediato (para o PK), quais são as reais chances de um controle efetivo, de longo prazo, nesses casos?

A mineração artesanal e aluvionar é atividade que envolve problemas complexos, cuja compreensão geral deve envolver as experiências concretas relativas não apenas ao diamante, mas a vários outros minerais, como o ouro e a cassiterita, por exemplo. Ao mesmo tempo, há temas específicos relativos à mineração artesanal e aluvionar do diamante que derivam não apenas de sua possível associação a conflitos (pois, como assinalado no Capítulo 1, outros minerais também estão sujeitos a essa associação), mas principalmente da circunstância de o diamante ser hoje objeto de sistema de certificação que demanda controles singulares, muito mais severos do que o de outros minerais (à exceção dos minerais nucleares): o SCPK, ao mesmo tempo em que exige apenas que o governo certifique que os diamantes exportados não são diamantes de conflito, estabelece que é necessário, para isso, ter controle da mineração e do caminho a ser percorrido até a exportação, de maneira que pedras provenientes de um terceiro país, esse sim em conflito, não possam ser “lavadas” por essa certificação falha¹⁴⁷. Por esse motivo, dificuldades no controle (como nos casos especiais do Capítulo 3) podem levar não somente a perda de receita pelo escoamento ilegal de parte da produção como à impossibilidade de auferir receita da *totalidade* da produção diamantífera em um determinado período, em razão de eventual suspensão ou expulsão do PK.

Os desafios específicos do controle e certificação da produção artesanal e aluvionar foram identificados no princípio da estruturação dos mecanismos do PK, e essa identificação, conforme assinalado, ganhou expressão com a criação, em 2004, de “Subgrupo *ad hoc*” para cuidar do tema, elevado à categoria de Grupo de Trabalho em 2006.

5.1.1 - A “agenda do desenvolvimento” e o PK

O passo seguinte em relação ao diagnóstico de que a mineração artesanal e aluvionar apresenta uma problemática específica está sendo a incorporação

¹⁴⁷ Nos termos da PAC, “*Effective internal control is the only standard of major importance in the KP*”, in “*Other Facets*”, n.º. 31, 2009.

da chamada “agenda do desenvolvimento” às discussões do PK. Essa agenda mostrou-se muito presente nas reuniões de 2008 e 2009; apesar de apresentar pontos de intercessão com o temário do GTPAA, vai além dele. As formas pelas quais poderá ganhar expressão concreta, no âmbito do PK, são ainda incertas.

Por agenda do desenvolvimento entenda-se as tentativas de enfatizar elementos socioeconômicos e ambientais na compreensão e nas ações relativas à temática da produção artesanal e aluvionar. Essa agenda reúne conceitos de trabalho de base junto a comunidades, construção de condições para a formalização (ao invés da simples expulsão) de mineradores artesanais, recuperação ambiental, etc.

O Comunicado Final da Plenária de Nova Délhi (2008) contém um parágrafo sobre o tema:

27. The Plenary acknowledges that the diamond sector is an important catalyst for achieving Poverty Reduction (PRS) and meeting the requirements of the Millenium Development Goals (MDGs) in producing countries. In that regard, member countries, the industry and civil society are encouraged to provide support and technical assistance to producing countries to develop appropriate policies and programmes so that the diamond sector continues to develop the producing countries.

No âmbito do PK, a agenda do desenvolvimento tem sido promovida principalmente pela *Diamond Development Initiative* (DDI). A ideia de ir um passo além do combate aos “diamantes de conflito” é central para a DDI, que trabalha em projeto – alinhado, segundo seu texto explicativo, às “recomendações da OCDE e da Global Compact da ONU” – que visa à criação de “*Development Diamond Standards*”, com a finalidade de

set minimum performance standards in regards to social, economic, environmental, labor, trading and/or governance issues for operations in the developing countries. Large companies at different levels of the diamond pipeline, cooperatives and individual miners, as well as, perhaps governments trading, buying and exporting diamonds in developing countries will be expected to meet these standards in order to be confirmed as producing **development diamonds**¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Sítio de internet da DDI: www.ddiglobal.org/pages/projects-dds.php. Grifos originais.

A iniciativa da DDI encontra eco em esforço sendo desenvolvido desde 2005 pela CASM, no sentido de encorajar o surgimento de certificações do tipo “*Fair Trade*” na área mineral, conforme detalhado em relatório de junho de 2008 intitulado “*Certification and Artisanal and Small-scale Mining: an Emerging Opportunity for Sustainable Development*”. O relatório identifica dois tipos possíveis de certificação mineral: a “certificação de origem”, área em que o SCPK é o pioneiro; e uma imaginada “certificação de qualidade ética”, que teria por objetivo atestar aos compradores que “*the minerals have been mined, processed and traded in ways that do not compromise defined ethical standards*”.

Um esquema amplo de certificação voluntária baseado nesses “requisitos mínimos” de ordem social, trabalhista e ambiental seria novidade na área mineral, mas já há esquemas do tipo em outras áreas da atividade econômica. Um risco, no que diz respeito aos diamantes, é que argumentos baseados na dificuldade em diferenciá-los uma vez introduzidos nas cadeias de distribuição – dadas suas características – conduzam a tentativas, de boa ou má-fé, de incorporação desses “*development diamond standards*” aos requisitos do SCPK e à estrutura de “*enforcement*” do PK. A leitura dos textos da DDI deixa a impressão de que as ideias que serviriam de base para essa incorporação já existem:

Even though conflict diamonds are no longer an issue due to the positive impact that the Kimberley Process has had, there are still many social, development and environmental problems present in the diamond mining industry, and in particular in the artisanal diamond mining sector. Artisanally mined diamonds, which represent an estimated 15% of the world total in any given year, are not distinguishable from other diamonds mined by large corporations.

Consumers have no way of knowing whether their diamond is associated with child labor, environmental problems and the many other issues surrounding artisanal diamond mining communities. Since the artisanal diamonds are part of the diamond value chain, large companies cannot dissociate themselves from the problems affecting the artisanal diamond sector, this despite having cleaned up their act since the advent of conflict diamonds.

5.1.2 - Direitos Humanos

A associação do tema “direitos humanos” com o PK, por fim, teve ênfase com o caso do Zimbábue. Apesar dessa relação com um caso específico, o

tema é apresentado neste trabalho na sequência da “agenda do desenvolvimento” porque essa vinculação faz parte da argumentação das ONGs, dentro da sua compreensão do PK como promotor da “segurança humana”.

Como visto, no caso do Zimbábue, problemas advindos de repressão violenta, por parte de forças governamentais, à mineração ilegal na região de Marange, levaram à caracterização, por parte da mídia (norte-americana e europeia) e de algumas ONGs, da situação como passível de punição por parte do PK. Se, de um lado, a confusão e a (até então) falta de controle em Marange ensejaram atividades de contrabando na fronteira com Moçambique, o que constitui, de fato, um assunto na alçada do PK – que promoveu três visitas ao Zimbábue em 2009, duas do presidente do PK e uma Missão de Revisão em junho – a condenação da situação, por parte dos atores mencionados, valeu-se do conceito vago e sensacionalista dos “diamantes de sangue”. O tema concentrou desproporcionalmente as atenções durante a Reunião Plenária de Swakopmund, em novembro de 2009, e continuou a dominar a agenda da mídia especializada, da indústria e das ONGs no período subsequente, repercutindo a insatisfação de alguns países com a manutenção do Zimbábue entre os Participantes do PK, sem dar tempo a que o Plano de Ação (de doze meses) acordado na Plenária fosse sequer iniciado.

Em 24 de novembro de 2009 o “Rapaport Group”¹⁴⁹ anunciou que a empresa estava adotando um “*immediate trading ban on all diamonds from Zimbabwe’s Marange diamond fields due to severe human rights violations*”. No comunicado em que anunciou a medida, Rapaport acusou o PK e o *World Diamond Council* (WDC) de manterem em segredo informações relevantes sobre abusos contra direitos humanos na exploração de diamantes (“*The Kimberley Process is being used as a fig leaf to cover up human rights abuses in the diamond sector. Reports describing abuse have been kept secret by the KP and the WDC*”). Instou, ademais, a WDC a revelar as informações em seu poder sobre o assunto, relativas não apenas a Marange (“*including but not limited to Marange*”), e a *World Federation of Diamond Burses* (WFDB) e a *International Diamond Manufacturers*

¹⁴⁹ Criado e dirigido pelo norte-americano Martin Rapaport, que se tornou o mais influente analista do mercado de diamantes ao publicar, de forma inovadora, a partir de 1978, a “*Rapaport Price List*”, autointitulada “*the industry’s primary source for diamond price and market information*”. Segundo informações da empresa, a “*RapNet*” facilita, por meio de listas diárias, a oferta de 525.000 diamantes (já lapidados), comercializados entre 10.000 clientes, em 70 países.

Association (IDMA) a educarem seus membros sobre abusos contra direitos humanos na exploração de diamantes. Os clientes do Rapaport Group, por fim, seriam conclamados a declarar, ao entrar no sitio de internet do grupo, que não mais comercializariam diamantes de Marange “*or other diamonds involved in human rights abuses*”.

Em 25 de dezembro, a *Humans Right Watch* (HRW) somou-se à campanha, pedindo aos comerciantes de diamantes que tomassem medidas contra os diamantes de Marange, onde as Forças Armadas do Zimbábue, “*under the control of President Robert Mugabe*”, estavam promovendo o trabalho forçado de crianças e adultos e torturando e espancando moradores locais¹⁵⁰. O texto da nota, seguido de comentário de Rapaport, que a enviou a seus clientes, contém dois parágrafos que demonstram a maneira como o argumento de acusação pode ser construído de forma perigosa¹⁵¹ (para os interesses do funcionamento do PK):

By any reasonable assessment, diamonds from Marange are ‘blood diamonds’ and we are publicly calling upon retailers and interested consumers to boycott Zimbabwe diamonds.

HRW wants the diamond industry to pressure the Kimberley Process to suspend Zimbabwe until diamond mining meets its minimum standards. Due to the prevalence of smuggling, the lack of transparency, within Zimbabwe’s diamond industry, insufficient controls at the country’s borders with neighboring countries and weak certification mechanisms, there is no way to guarantee that Marange stones are not being mixed with those produced at Zimbabwe’s other two mines.

No *e-mail* (pronto na tela) a ser enviado a autoridades do PK, pelo leitor, por fim, consta parágrafo que pede a “mudança das regras” do mecanismo:

¹⁵⁰ “Zimbabwe’s Blood Diamonds – Ask Before You Buy”, www.hrw.org.

¹⁵¹ Outro exemplo pode ser encontrado no artigo “*Zimbabwe, Diamonds on the Wrong Side of History*”, (PAC, 2009) : “When UNITA rebels under Jonas Savimbi and RUF thugs under Foday Sankoh took villagers from their homes and forced them into virtual slavery digging for diamonds, international civil society did not hesitate to call these diamonds what they were – blood diamonds. The situation is no different when the perpetrators belong to the police and army of a government like Zimbabwe’s... nor is its name – blood diamonds”.

I call on you to get tough on Zimbabwe and stop the trade in blood diamonds by: (...) Changing the rules of the Kimberley Process to include human rights as a mandatory minimum standard in the diamond industries of all participating countries; (grifo do autor).

A última edição do periódico da PAC, “*Other Facets*”¹⁵², inspirada pelo caso do Zimbábue, propugna requisitos mínimos que possam garantir “direitos humanos básicos”:

The KPCS needs explicit provisions in its minimum standards that bind its members to uphold the rule of law and to assure basic human rights in their diamond industries.

Também no relatório anual da PAC, “*Diamonds and Human Security*”, de 2009, a seção relativa a Angola fala na inclusão de direitos humanos entre os requisitos básicos:

Human rights abuse in Angola’s garimpeiro expulsions and its reserve laws is abhorrent. It taints all of Angola’s diamonds and should be rejected by all those who import Angolan diamonds. The Kimberley Process has shield away from the inclusion of respect for basic human rights as part of its minimum standards. The time for this to change is long, long overdue.

No artigo *Zimbabwe, Diamonds and Wrong Side of History*, por fim, a PAC apresenta sugestão do que considera ser suficiente para a inclusão do tema nos documentos (e no mandato) do PK:

Suggested Wording for addition to the Kimberley Process Operating Document (Recommendation 7)

Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of humankind,

The Kimberley Process shall promote respect for these rights and shall require their effective recognition and observance in the diamond industries of participating countries and among the peoples, institutions and territories under their jurisdiction.

¹⁵² N° 31, outubro de 2009.

Proposta nesse sentido foi encaminhada ao Presidente do PK em 2009 (Namíbia), que a consignou em relatório à Assembleia Geral da ONU:

Civil Society organizations introduced a proposal to amend the basic KPCS document and certain other KP documents with a view to clarify the relationship between Human Rights and KPCS implementation. The WGM will pursue the examination of those proposals.

Em intervenção na discussão da resolução anual sobre os diamantes de conflito, em dezembro de 2009, o representante da União Europeia “propugnou a inclusão do respeito aos direitos humanos no escopo do Processo de Kimberley, como meio de ‘adaptar o Processo a novos desafios’. Argumentou que ‘os consumidores não distinguem entre diamantes de conflito de áreas controladas por grupos rebeldes daqueles de áreas controladas por Governos com sangue nas mãos’”¹⁵³.

5.1.3 - O conceito de “controles internos” do SCPK e suas vinculações

É importante notar que, no que diz respeito ao funcionamento prático do mecanismo, é possível, mesmo sem mudanças normativas, a interpretação extensiva dos requisitos mínimos do PK de modo a tentar acomodar os objetivos pretendidos. O caráter vago do conceito “controles internos”, que é a base dos requisitos mínimos¹⁵⁴, confere margem à interpretação extensiva, com base, por exemplo, no seguinte raciocínio: problemas associados à mineração artesanal podem ser relacionados a alguma forma de descontrole estatal; um sistema de controles internos que permite abusos de direitos humanos permite também a mistura indiscriminada de pedras; logo, em um país com descontrole interno, não há como saber a real origem dos diamantes. O argumento já foi utilizado, como visto, no caso do Zimbábue.

Ao mesmo tempo, o poder de mobilização das ONGs envolvidas no PK continua intenso e o diamante continua sendo um alvo fácil. A ideia de que o conceito de “diamante de sangue” também inclui o diamante produzido

¹⁵³ Telegrama 3932, da Missão junto à ONU, 21.12.2009.

¹⁵⁴ Documento SCPK, Seção IV, “Internal Controls - Undertakings by Participants – Each Participant should: (a) establish a *system of internal controls* designed to eliminate the presence of conflict diamonds from shipments of rough diamonds imported into and exported from its territory”.

em um contexto de abuso de direitos humanos ou exploração de trabalho em condições precárias tem apelo e é coerente com o entendimento das ONGs, corrente desde o início do PK, de que o tema se insere, em seu conjunto, na temática da “segurança humana”. O relatório anual da PAC de 2008 (“*Diamonds and Human Security*”) contém vários trechos que ilustram esse entendimento:

Why we write: just as peace is not simply the absence of war, and end to conflict diamonds does not necessarily mean that diamonds will create prosperity or that human security will prevail in the areas where they are mined. The campaign to halt conflict diamonds has largely succeeded, although the phenomenon continues in Côte d’Ivoire (...). But the KP challenge today is not just Côte d’Ivoire ; the larger challenge is to ensure that diamonds are controlled and tracked in ways that prevent a return of the much more deadly diamond-fuelled wars of the past. (...) It stands to reason, therefore, that conflict diamonds could return to countries where development is stunted and governance weak. That is why organizations like the Diamond Development Initiative (DDI) are so important, and why efforts to bring greater transparency to the extractive sector need all the support they can get.

Nesse contexto, a questão de saber se a ação das ONGs (com o provável apoio de alguns governos) logrará mudanças normativas ou ficará restrita ao caminho da interpretação ampla do conceito de “controles internos” tem importância jurídica, mas dela não dependem os efeitos da difusão da *ideia* em si¹⁵⁵. Danos à produção do Zimbábue deverão ocorrer mesmo sem a expulsão do PK. De certo modo, corre-se o risco de voltar – do ponto de vista da imagem – à situação do fim dos anos 90.

5.1.4 - Alternativas de ação

Tendo presente que da maneira pela qual a chamada “agenda do desenvolvimento” e seus desdobramentos forem desenvolvidos no dia a dia do PK dependerá grande parte do equilíbrio e do sucesso futuro do mecanismo, a questão de como proceder para, ao mesmo tempo, defender

¹⁵⁵ Nos termos do artigo “*Zimbabwe, Diamonds and the Wrong Side of History*”, (PAC, 2009), “The diamond market, after all, is a question of consumer choice, not finely nuanced jurisprudence. (...) In the eyes of a consumer, circumstantial evidence can also convict”.

os interesses brasileiros, manter a integridade do PK – mecanismo com o qual o Brasil se comprometeu desde o princípio –, fazê-lo avançar, preservar o comércio mundial de diamantes e reiterar à opinião pública o compromisso com essas causas, ocupará as atenções dos Ministérios envolvidos com o tema no país, nos próximos anos. Em razão de vários elementos identificados até o momento, alguns de natureza internacional – como a importância do diamante para vários países em desenvolvimento, características do comércio mundial, histórico de conflitos, caráter inovador e possivelmente modelar da resposta multilateral – outros de âmbito nacional, como a possibilidade de aumento da produção brasileira de diamantes, a importância da atual produção nacional de ouro e outras pedras preciosas e o interesse em desenvolver a mineração artesanal no país, o futuro do PK interessa ao Brasil.

Ao completar uma década de existência, o PK dá sinais de que os próximos anos serão fundamentais para a definição de sua rota. Passados os anos iniciais de estruturação e aprendizagem, as diferenças de entendimento quanto a seu papel e às nuances de interesses em torno do denominador comum acordado vêm aflorando com intensidade crescente¹⁵⁶. A informação do Presidente do PK ao Secretário-Geral da ONU, em novembro de 2009, de que a sociedade civil havia apresentado proposta de emenda ao Documento SCPK e a outros documentos básicos do PK, no sentido de “esclarecer a relação entre direitos humanos e a observância do sistema de certificação”, e de que o Grupo de Trabalho de Monitoramento iria inicialmente ocupar-se de estudar a proposta, é indicativa do ponto de maturação em que se encontra o debate. De posse dos elementos introduzidos até aqui por este estudo, parece útil desenvolver exercício de reflexão sobre as opções de ação no futuro próximo que se apresentam aos atores do PK, e as consequências que se julga que tais opções acarretariam. Nesse exercício, a ótica principal, naturalmente, é a da ação governamental e dentro dela, a do Brasil.

As alternativas de ação em relação ao PK, hoje, para qualquer governo Participante, parecem ser de três ordens:

¹⁵⁶ Segundo relato da intervenção do representante do Canadá, Henri-Paul Normandin, nas discussões na AGNU, em dezembro de 2009, “Concluding, he said that as the 10th anniversary of the historic meeting held in Kimberley, South Africa approached, the process was at a cross-road. While it had contributed to stemming the trade in conflict diamonds, now, more than ever, participants must demonstrate the necessary political will to apply the rules if it was to be effective. He reaffirmed Canada’s full support to the Process, noting that the Kimberley Process enhanced the accountability, transparency and effective governance of the trade in rough diamonds. However, it must adapt to new challenges if it was to remain a relevant instrument”. www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10903.doc.htm.

a) trabalhar para enfatizar o viés *reformador* do PK, por meio da utilização do “espaço privilegiado de articulação” que o mecanismo oferece, da interpretação restritiva de seus requisitos mínimos e da cautela em seu poder de punir;

b) trabalhar para enfatizar o viés *transformador* do PK, por meio da ampliação de seu mandato, ou mesmo da interpretação extensiva de seus requisitos mínimos, e da aplicação rigorosa de seu poder de punir, ou

c) trabalhar pelo fim do PK. Teoricamente, seria possível combinar os elementos das opções “a” e “b” e criar ao menos outras duas opções, mas essas opções teriam pouca coerência interna: não faz muito sentido, segundo a própria argumentação dos defensores da ideia, ampliar o mandato do PK e não aplicar rigorosamente o seu poder de punir.

Tendo por base o exposto até o momento, é possível organizar os principais pontos positivos e negativos das três opções. Começando pelas opções mais radicais, “c” e “b”, e terminando pela opção que este trabalho considera a mais equilibrada, e que vem sendo a opção do Brasil, “a”, temos:

Alternativa “c”

A argumentação pelo fim do PK deve partir de uma de duas premissas: i) “o PK nunca foi necessário” ou ii) “o PK deixou de ser necessário”. Na palavra “necessário” já se incorpora o cálculo em que as vantagens da existência superam as desvantagens.

A primeira premissa tem poucos defensores. Seja por razões ligadas às questões de segurança causadas pelas guerras, pelo sofrimento humano desencadeado ou pelo risco de um colapso do mercado, é muito dominante o entendimento de que o PK foi uma resposta *necessária* ao problema dos diamantes de conflito. A alternativa dos embargos derivados das resoluções do CSNU, ao que se somou o compromisso da indústria de não comprar os diamantes de conflito, provou-se insuficiente. Naquele momento, apenas um sistema coordenado de certificação poderia trazer novo alento ao esforço.

A segunda premissa pode ser defendida com mais facilidade. Desde o fim da guerra em Serra Leoa, argumenta-se, o problema dos diamantes de conflito praticamente desapareceu, restando hoje apenas o caso de Côte d’Ivoire, que não apresenta as mesmas proporções dos casos anteriores, seja no que diz respeito ao volume de diamantes ou à violência envolvida. Por outro lado, os custos para manter a estrutura do sistema de certificação

e comparecer às reuniões, somados ao desgaste que eventuais problemas no cumprimento dos requisitos mínimos podem acarretar a países “faltosos”, são de monta. A partir daí, pode-se argumentar que o PK não é mais *necessário*, apresentando-se ou não alternativas para suprir a sua ausência.

O principal problema com essa argumentação deriva do fato de que o PK deve figurar entre as *causas* do fim dos diamantes de conflito; o fim das guerras de Angola, RDC e Libéria “ Serra Leoa está relacionado também com outros fatores, mas não se pode cometer o erro de estabelecer relação de simples coincidência entre o fim das guerras e o surgimento do PK. Em segundo lugar, há fortes indícios de que o problema dos diamantes de conflito é um problema latente, que pode ressurgir com grande facilidade. Entre esses indícios, hoje, está a situação no leste da RDC, região de paz precária em que milícias alegadamente ainda se beneficiam do comércio de diamantes, e o aumento constatado em fluxos à margem do sistema na Guiné¹⁵⁷, a partir da situação de anormalidade político-institucional desencadeada pela morte do Presidente Lansana Conté, em dezembro de 2008. O PK está indubitavelmente contribuindo para evitar a deterioração desses casos, no que se refere ao uso do diamante para financiar grupos rebeldes; no próprio caso de Côte d’Ivoire, é muito provável que o conflito tivesse outras proporções se o PK não existisse.

Por fim, a tendência mundial ao controle, nascida da necessidade de monitorar fluxos de mercadorias e de pessoas por várias razões (tráficos diversos, terrorismo, etc.) não recomenda a extinção de um mecanismo de controle estabelecido e relativamente bem-sucedido como o PK. Para além do fenômeno dos diamantes de conflito, a rede de monitoramento do PK pode ser útil como auxiliar na identificação de transações ilegais de várias naturezas, como o tráfico de drogas ou armas, por exemplo. Nesse caso, diferenças importantes em estatísticas de produção e de exportação em um produtor que não processa localmente as pedras pode ser indicativo do uso dos diamantes, por intermediários, para o pagamento de mercadorias ilegais.

Alternativa “b”

A ênfase ao viés *transformador* do PK, por meio da ampliação de seu mandato ou da interpretação extensiva de seus requisitos mínimos, e da

¹⁵⁷ Na Plenária de 2009, como visto, o PK adotou Decisão Administrativa a respeito do fortalecimento dos controles internos na Guiné, a partir de falhas identificadas.

aplicação rigorosa das punições previstas (ou a serem criadas), é uma opção que tem em sua base o desejo de *atribuir mais poder* ao mecanismo. Esse poder seria utilizado, em teoria, para transformar o conjunto de situações problemáticas associadas à mineração artesanal e aluvionar, principalmente nas interfaces dessas situações com a aplicação prática do conceito de *segurança humana*. À primeira vista, pela natureza salutar das causas espostas – dentre as quais, note-se, há várias sendo defendidas no Brasil por meio de políticas públicas –, seria esse um movimento a ser encorajado. As fragilidades dessa opção podem ser identificadas, de um lado, nas características estruturais do próprio mecanismo e, de outro, no objeto sobre o qual o mecanismo *transformador* teria incidência.

Na primeira categoria, há que se observar, mais uma vez, que o PK é um mecanismo que tem como principal instrumento um sistema de certificação de origem obrigatório, com o poder de, na prática, excluir países do comércio internacional de diamantes brutos. Essa característica é fundamental, e deve ser levada em conta em praticamente todos os raciocínios sobre o PK. Do fato de ter sido o sistema de certificação útil, historicamente, para combater o fenômeno dos diamantes de conflito não decorre *necessariamente* a sua utilidade para outros fins; ainda que essa correlação fosse teoricamente demonstrada, faltaria demonstrar que essa potencial utilidade supera os riscos que a aplicação da medida traria.

A ampliação do escopo do PK, aliada à aplicação rigorosa de prescrições punitivas, poderia levar, em um primeiro momento ao menos, ao alijamento de um grande número de países do mecanismo. No calor das discussões na Plenária da Namíbia, o Ministro de Minas e Energia do Zimbábue, presente à reunião para tentar evitar a expulsão do país, declarava: “Se o Processo de Kimberley não precisa do Zimbábue, o Zimbábue pode não precisar do Processo de Kimberley”. Descontada a bravata, a frase recorda o perigo que ronda as organizações em torno de produtos: se vários produtores importantes estiverem fora, a organização perde sentido. As Resoluções da ONU sobre os diamantes de conflitos reconhecem essa circunstância, na frase “*the widest possible participation in the Kimberley Process Certification Scheme is essential*”. Visto de outra maneira, passando da saúde do mecanismo para a saúde do país afetado, o que faria supor que o alijamento do PK de um país em dificuldades – mas interessado em continuar participando – teria efeitos positivos no tratamento

dessas dificuldades¹⁵⁸? É claro que demonstrar “interesse em continuar participando” poderia ser expressão somente de vontade de protelar a punição, deixando em segundo ou terceiro planos o real ânimo e a real capacidade de agir contra as irregularidades. Mas, mesmo reconhecido o risco de que o interesse principal do país em foco seja o de meramente evitar a punição, não seria razoável prever que um grande produtor alijado do sistema tivesse maior probabilidade de incrementar o comércio ilegal, e não menos? O próprio “interesse em evitar a punição” pode ser interpretado de forma mais benigna do que a autopreservação sorrateira: é possível que contenha o legítimo interesse em continuar exportando *a maior parte* de sua produção por vias legais, pelo fato de que os preços do mercado legal são melhores do que os do ilegal (e as chances do governo em questão incluir a receita nos cofres públicos, e não nos bolsos de particulares, são maiores). Não estariam esses fatores, qualquer que seja a interpretação, a encorajar o recurso à punição apenas em casos extremos?

Ao lado do risco relativo à *quantidade* das expulsões está o risco relativo à *qualidade*: as características estruturais do PK não permitem, no momento atual, assegurar um julgamento justo a casos problemáticos. A composição pouco variável das Visitas e Missões de Revisão, assim como, por outro lado, sua diversidade de método, alcance e eficiência¹⁵⁹, indica que há muito a ser feito no sentido de estabelecer prática consolidada nessa modalidade de inspeção. Em que pesem os reconhecidos méritos do mecanismo em ter incorporado esses atores à discussão, o fato de que as ONGs Observadoras, PAC e Global Witness (que participam de todas as Visitas e Missões de Revisão e nas quais ocupam, em geral, o papel da acusação) são provenientes do Canadá e do Reino Unido, respectivamente, e de que a indústria representada é basicamente a grande indústria produtora e associações de distribuidores dos países desenvolvidos, certamente não sugere equilíbrio ao

¹⁵⁸ O Vice-Ministro de Minas e Energia da Namíbia, Bernhard Esau, Presidente de turno em 2009, expressou essa dúvida publicamente, em carta no sítio do PK: “Could suspending Zimbabwe from KP bring their situation to a halt? Will the suspension bring an end to the illegal activities currently going on in Zimbabwe or worsen them?”.

¹⁵⁹ O relatório do GTM ao Plenário em 2009 mais uma vez reconhece problemas no mecanismo de revisão pelos pares: “The mobilization of review teams, the preparation of review visits and the production of reports has occasionally been hampered by delayed contributions. The WGM notes that effectiveness of the Peer Review System depends largely on the dedication and commitment of each and every Participant and calls for renewed commitment and dedication to this key element of the KPCS”.

processo, uma vez que não se tem na estrutura de inspeção, na mesma intensidade, as vozes governamentais e não governamentais dos países em desenvolvimento com produção artesanal e aluvionar. O fato dessas vozes poderem ter acesso às reuniões intersessionais e plenárias não é suficiente, na prática, para sanar esse desequilíbrio.

Em relação à composição das delegações, a *Administrative Decision on the KPCS Review System* contém disposição sobre o desejável equilíbrio geográfico e entre países produtores, lapidadores ou comercializadores, com recomendação específica de que países de produção artesanal e aluvionar façam parte das delegações. O documento submetido pelo *Ad Hoc Working Group on the Review of the KPCS*¹⁶⁰ por ocasião de exercício de revisão conduzido em 2006 faz referência ao fato de que há 97 especialistas nominados por Participantes (“*Roster of Experts*”) para serem convidados a integrar delegações de revisão; esses especialistas, no entanto, são provenientes de apenas 17 Participantes. Quanto à liderança das delegações, até aquele momento apenas oito Participantes haviam liderado visitas, sendo que em somente um caso foi o chefe da delegação proveniente de país de produção artesanal e aluvionar (Serra Leoa, em junho de 2006). O documento também contém recomendações para modificar a composição e a liderança das delegações:

Participation by experts from developing country Participants, and particularly artisanal-alluvial producing Participants, is of great importance because of the crucial role of review visits in disseminating best practices between Participants. (...) The participation of experts from artisanal-alluvial producer Participants in as many review visits as possible should be continued and if possible further developed, above all in review visits to artisanal-alluvial producer Participants.(...) The KP should seek to further diversify the leadership of review visits.

A pequena variação na composição e sobretudo na liderança das delegações pode ser notada nos seguintes exemplos: na visita ao Brasil, em abril de 2006, a delegação foi liderada pelos EUA e contou com membros de UE, Canadá, Angola, Global Witness, World Diamond Council e outro membro dos EUA; na visita à Guiana, em maio do mesmo ano, o líder da

¹⁶⁰ “The Kimberley Process Certification Scheme – Third Year Review”, disponível na página [www.gjepc.orgD pdfD KPCS_3rd_Year_review_Final_report.pdf](http://www.gjepc.orgD%20pdfD%20KPCS_3rd_Year_review_Final_report.pdf).

delegação era proveniente da UE, e os membros do Canadá, EUA, Global Witness e World Diamond Council; na visita à Rússia, em abril de 2005, a delegação foi liderada pela UE e composta por EUA, Botsuana, World Diamond Council e PAC.

No caso do Zimbábue, por exemplo, o sensacionalismo da imprensa e das ONGs, assim como o excepcional rigor de tratamento, por parte de alguns Participantes (Canadá, EUA, UE) foi, para qualquer observador, plenamente perceptível; é pacífica, no meio especializado, a noção de que existem hoje outras situações de descontrole da produção e de abusos de direitos humanos em garimpos africanos – entre as quais as de algumas localidades no leste da RDC, que acaba de assumir a Vice-Presidência do PK – equiparáveis a Marange, sem, no entanto, provocar reações semelhantes¹⁶¹; a própria PAC considerou, como assinalado acima, “*abhorrent*” os alegados abusos de direitos humanos cometidos pelo governo de Angola ao expulsar garimpeiros ilegais; no entanto, apenas o Zimbábue correu o risco de expulsão do PK.

Somem-se a isso – e aqui começa-se a passar à segunda categoria, que diz respeito ao objeto do mecanismo – considerações mais amplas sobre a composição de forças no PK. Ao contrário de outros produtos – como as madeiras tropicais, por exemplo – em que a composição de forças em organizações internacionais são organizadas em torno da clivagem básica consumidores *versus* produtores, no caso dos diamantes brutos (ainda que o PK não seja uma “organização de produto”) a divisão que vem se consolidando é a que antepõe sociedade civil, lapidadores e distribuidores + grandes produtores industriais (África do Sul, Namíbia, Botsuana – leia-se De Beers – Canadá, Austrália e Rússia) *versus* países (em desenvolvimento) de produção artesanal e aluvionar. Em torno dessa clivagem organizam-se composições circunstanciais, como o cerco de proteção dos países africanos, entre os quais Namíbia e África do Sul, em torno do Zimbábue nas reuniões de 2009, ou o apoio brasileiro à Venezuela em 2008 e 2009.

Se recordarmos as diferenças entre os tipos de extração de diamantes, descritas no início deste Capítulo, seremos obrigados a admitir que a tarefa

¹⁶¹ De acordo com o “Annual Review 2009: Diamonds and Human Security”, da PAC, a RDC ainda apresentaria, inclusive, diamantes de conflito: “Warfare continues in the eastern third of the Democratic Republic of the Congo. Government forces battle ineffectively against two remaining rebel groups, at least one of which funds its war in a very small way through the exploitation of diamonds. (...) As a result, the DRC’s network of comptoirs is the world’s most effective system for laundering conflict, illicit and clandestine diamonds”.

de organização dos países com mineração artesanal e aluvionar predominante é muito mais complexa. A perspectiva de que essa tarefa seja concluída definitivamente, a curto prazo, não é realista. Mesmo a extração industrial, que em teoria apresenta problemas mais simples (menos trabalhadores, área restrita), percorreu um longo caminho até chegar a um patamar mínimo em termos de responsabilidade social e ambiental. Por outro lado, conforme descrito no item relativo à indústria de diamantes, trata-se de um esquema mundial de comercialização de um lado muito peculiar, cartelizado, e de outro muito típico, em que demandas de países produtores, como a relativa ao processamento local do produto bruto não são devidamente contempladas.

Ocorre que as propostas sendo ventiladas no sentido de um PK *transformador* dizem respeito apenas à mineração artesanal e aluvionar, e ainda assim sob ângulo restrito. A responsabilidade social e ambiental das grandes empresas é tida, aparentemente, como exemplar; ou, alternativamente, como assunto a ser tratado entre o governo do país sede e a empresa. Mesmo no que se refere à mineração artesanal e aluvionar, o enfoque é incompleto: não há – nem nunca houve, ao longo dos dez anos do PK – nenhuma campanha das ONGs envolvidas, ou iniciativa da indústria, que tenha como foco a melhor incorporação de países de produção artesanal e aluvionar à cadeia produtiva do diamante, com a promoção da agregação de valor feita localmente, por exemplo. Esse desequilíbrio *temático* é fator importante a sugerir cautela.

Subjacentes a esses temas, há importantes considerações de natureza comercial a serem ponderadas no caso de tentativa de mudança do mandato. Se admitimos que a mineração artesanal e aluvionar de fato apresenta desafios de ordem social, trabalhista e ambiental – em cujo espectro, em uma extremidade, muitas vezes afloram situações que podem configurar ameaças a direitos humanos – e se, por outro lado, tivermos presente que eventual expansão do mandato do PK significaria a vinculação do tratamento desses desafios, no que se refere ao diamante, a um sistema internacional de certificação obrigatório, com o poder de banir países do comércio legal, a que conclusões podemos chegar¹⁶²?

Não parece interessar aos países produtores, entre os quais o Brasil, permitir que as particularidades da produção artesanal e aluvionar e a incorporação da “agenda do desenvolvimento” e eventuais questões de direitos

¹⁶² As considerações deste item sobre a eventual mudança de mandato do PK e as possíveis implicações de natureza comercial têm caráter exploratório e não exaustivo, uma vez que a proposta concreta nesse sentido ainda encontra-se em momento inicial de gestação.

humanos às discussões do PK levem a uma mudança em seu mandato original, que é bem definido¹⁶³. Há que se ter em mente que o PK funciona, antes de mais nada, com base em um sistema de certificação, que não deve ser encarado como instrumento para resolver todos os problemas do setor de mineração de diamantes. A certificação do PK foi aprovada, tanto no âmbito da ONU quanto na OMC, por razões específicas, para evitar situações bem identificadas conceitual e historicamente. A produção artesanal e aluvionar apresenta um conjunto variado de situações, para cujo tratamento é necessário enfoque multidisciplinar, baseado em políticas públicas específicas porém integradas ao conjunto de políticas de gestão socioeconômica de cada país. Se a própria multilateralização de muitos desses problemas é discutível (danos ambientais associados à mineração do diamante são em geral leves e têm efeitos locais¹⁶⁴; problemas trabalhistas e sociais são, salvo casos excepcionais, circunscritos a cada país), sua vinculação a um sistema de certificação obrigatório, que os incorporaria ao rol de situações certificáveis, certamente não é aceitável. O Brasil teria lutado com afinco contra qualquer tentativa de banimento do país do comércio internacional de ouro, por exemplo, a partir dos problemas em Serra Pelada (ainda que tenha decidido por fechar aquele garimpo).

Fazendo um paralelo, a título meramente ilustrativo, no universo da normalização técnica internacional, vê-se que as discussões atuais sobre a ISO 26000, no âmbito do Comitê de Barreiras Técnicas (CBT), são muito sensíveis. A polêmica acontece, note-se, mesmo com a ressalva de que a nova norma não se prestaria à certificação (voluntária). No caso da ISO 26000, o caráter amplo da norma em gestação, que inicialmente trataria de “Responsabilidade Social Corporativa”, mas incorporou recomendações nas áreas de direitos humanos, trabalhistas e meio ambiente, vem causando inquietação em muitos países. Segundo instruções enviadas à Delegação do Brasil na OMC, em junho de 2009¹⁶⁵, a preocupação adviria de

¹⁶³ Como a própria PAC admite, “The Kimberley Process is strictly about controlling the trade in rough diamonds, in order to ensure (they) ... are not used to finance conflict. There is nothing in the KPCS requiring governments to improve the lot of diamond miners, to distribute the wealth from diamond mining to local communities, or to use the revenues from diamond mining for anything at all” (in *Land Grabbing and Land Reform: Diamonds, Rubber and Forests in the New Liberia*, 2007).

¹⁶⁴ Na mineração de diamantes não há emprego de produtos químicos, como é o caso do mercúrio na mineração do ouro.

¹⁶⁵ Despacho Telegráfico 351, de 22 de junho de 2009.

Eventuais implicações decorridas do vínculo que passará a existir entre a referida norma e as obrigações do Acordo TBT. O TBT estabelece que os regulamentos técnicos baseados em normas internacionais devem ser considerados, até prova em contrário, como não restritivos ao comércio. Diante disso, poderá haver no futuro dificuldades consideráveis para contestar regulamentos de outros países baseados na ISO 26000 que estiverem criando barreiras técnicas ao comércio. Tais regulamentos contarão com a legitimidade conferida pelo Acordo TBT, e caberá ao país que se sentir prejudicado por eles o ônus da prova de que criam obstáculos injustificados ao comércio.

As instruções, após menção de sugestão dos EUA e do Canadá de inclusão de *disclaimer* no corpo da própria norma com linguagem objetivando desvinculá-la do Acordo TBT (o que não era bem aceito por muitos países – sendo contrário inclusive o INMETRO – em razão da contradição de uma norma internacional definir-se como não sendo uma norma internacional), recomendam à delegação brasileira

Sondar (...) sobre a possibilidade de que um entendimento ou uma decisão do próprio CBT venha a excluir a ISO 26000 do conceito de norma técnica internacional tal como entendido do ponto de vista do Acordo TBT. Esse curso de ação (...) permitiria ao Comitê manter o controle sobre quais “normas internacionais” escapariam da “presunção de conformidade” conferida pelo Acordo TBT.

No que se refere ao PK, do ponto de vista normativo, proposta no sentido de alargar o mandato poderia ser contestada, desde logo, em bases comerciais. O *waiver* concedido pela OMC diz respeito a uma situação definida e excepcional¹⁶⁶, fruto de um contexto histórico específico, conforme assinalado, que já havia ensejado resoluções tanto da AGNU como do CSNU. O próprio texto do *waiver*, em seus parágrafos preambulares, reconhece esse contexto:

Noting the relevant resolutions of the United Nations Security Council under Chapter VII of the United Nations Charter and the Kimberley Process Certification

¹⁶⁶ O parágrafo 3 do Artigo IX do Acordo OMC inicia com a expressão “*In exceptional circumstances*”. Em seguida, o parágrafo 4 do mesmo artigo, ao disciplinar sobre as revisões do *waiver*, estipula que a Conferência Ministerial deve, a cada revisão, examinar “*Whether the exceptional circumstances justifying the waiver still exist*”.

Scheme Participant's intent to contribute to and support the implementation of the measures provided for in those resolutions;

Further noting that the Kimberley Process Certification Scheme responds to the call of the United Nations General Assembly to give urgent and careful consideration to devising effective and pragmatic measures to address the problem of conflict diamonds;

Nesse quadro, elementos como o caráter transfronteiriço da ameaça causada pelos diamantes de conflito e a dificuldade em fazer valer isoladamente os embargos do CSNU aos diamantes de Angola e Libéria/Serra Leoa foram determinantes; esses elementos não são facilmente transferíveis, e a aprovação de eventual novo *waiver* na OMC, com outros objetivos, precisaria passar pela avaliação rigorosa prevista na letra (a) do parágrafo 3 do Artigo IX do Acordo OMC¹⁶⁷. É de se supor que seria necessário, para que o assunto fosse sequer analisado pela OMC, que o conceito de “diamantes de conflito” fosse primeiramente modificado pela ONU, presumivelmente pela Assembleia Geral, que primeiro o definiu, mas não se podem descartar tentativas de tratar do assunto apenas no Conselho de Segurança, com base nas “Definições” do Documento SCPK:

For the purposes of the international certification scheme for rough diamonds (hereinafter referred to as ‘the Certification Scheme’), the following definitions apply:

CONFLICT DIAMONDS means rough diamonds used by rebel movements to finance conflict aimed at undermining legitimate governments, as described in relevant United Nations Security Council (UNSC) resolutions insofar as they remain in effect, or in other similar UNSC resolutions which may be adopted in the future, and as understood and recognised in United Nations General Assembly (UNGA) Resolution 55/56, or in other similar UNGA resolutions which may be adopted in future;

Se seria difícil demonstrar a necessidade de uma medida dessa natureza em âmbito multilateral, medidas unilaterais teriam também embasamento

¹⁶⁷ “A request for a waiver concerning this Agreement shall be submitted to the Ministerial Conference for consideration pursuant to the practice of decision-making by consensus. The Ministerial Conference shall establish a time-period, which shall not exceed 90 days, to consider the request. If consensus is not reached during the time-period, any decision to grant a waiver shall be taken by three fourths of the Members”.

precário: regulamentos nacionais que restringissem o acesso de diamantes minerados em condições aquém das ótimas, do ponto de vista trabalhista ou de direitos humanos, a determinados mercados, contrariariam princípios importantes do sistema multilateral de comércio, como o de não discriminar entre produtos semelhantes e não discriminar com base em processos ou métodos de produção não conexos ao produto final.

Os maiores riscos relacionados a um PK com poder desmesurado têm a ver, obviamente, com o uso desse poder para a consecução de objetivos de cunho protecionista e/ou intervencionista. No primeiro caso, podem figurar como motivadores interesses da grande indústria em excluir do mercado, ainda que temporariamente, alguns produtores. Esses interesses podem vir à tona simplesmente como extensão da lógica de controle da oferta, típica dessa indústria, ou como represália a países “rebeldes” que tentem deixar a órbita padrão e causem prejuízos comerciais: não escapa aos círculos mais envolvidos com o diamante, por exemplo, o fato de que algumas áreas em Marange, no Zimbábue, foram, justamente até 2006, quando começaram os problemas, concessões da De Beers e de outra empresa britânica, a *African Consolidated Resources*¹⁶⁸. Na experiência do Brasil, como visto, especulou-se se entre os interesses da PAC, ao publicar artigos virulentos sobre processo de organização recém-iniciado, não figurariam interesses comerciais de empresas canadenses. No segundo caso, a ação intervencionista pode derivar do desejo de mostrar resultados a uma determinada *constituency* interna, como o ativismo “pró-segurança humana” canadense, ou mesmo colaborar para algum fim político mais amplo¹⁶⁹. Relatório elaborado

¹⁶⁸ A própria PAC, no artigo “*Zimbabwe, Diamonds and the Wrong Side of History*”, registra o caso: “From the early 1980s, De Beers held an Exclusive Prospecting Order (EPO) over Marange through a subsidiary, Kimberlitic Searches Ltd. Their EPO expired in 2006 and exploration rights were taken up by British-registered African Consolidated Resources. The company began trial mining at one of its two claims in Marange, but a day after the work began in December 2006, with the diamond rush now under way, Assistant Police Commissioner Olbert Denge ordered the company to shut down and told employees of the company to leave immediately. The company went to court in Mutare to seek permission to mine. It won the court case, but police prevented it from resuming operations. The legal issue remains unresolved”. O Telegrama 485, da Embaixada em Harare (15.12.09) dá conta de que “versões locais indicam que (...) grupos não zimbabuenses estariam emergindo com processos judiciais e outros para legalizar práticas monopolistas de escavação e venda das pedras preciosas da região”.

¹⁶⁹ Nas “recomendações” do mesmo artigo, a PAC dirige-se ao governo da África do Sul: “The Government of South Africa championed the Kimberley Process. In shielding Robert Mugabe and his disastrous management of Zimbabwe’s diamond resources, however, South Africa endangers not just the Kimberley Process but the diamond industry as a whole. South Africa must again become a champion for clean diamonds everywhere”.

por professor da Universidade de Toronto, Richard Saunders, e publicado por grupo de ONGs europeias (*Oxfam, Fatal Transactions, Bonn International Center for Conversion, Zimbabwe Europe Network*) em setembro de 2009, sobre o caso do Zimbábue, contém dois trechos ilustrativos dessa possibilidade e de como todos esses interesses podem interagir e reforçar-se mutuamente:

For the time being, government's regime of control in Marange stands as a "brutal, churlish, retrogressive and particularly unreasoned form of socio-economic suicide – an unmitigated failure", which needs to be urgently abandoned in favour of a transparently secure and commercially efficient mining regime.

(...)

There is growing concern that the financial autonomy afforded some sections of the security forces and ZANU-PF by their access to the informal diamond trade and resulting hard currency earnings has nurtured the foundations of a parallel, shadow axis of power within the fragile "inclusive government".

Os limites aos interesses protecionistas e intervencionistas tendem a ser, naturalmente, demarcados pelo embate com força contrária baseada nos princípios da soberania e do respeito às regras internacionais de comércio. Pode-se argumentar que esses interesses existem e operam no PK desde o seu surgimento, e que portanto a flexão da soberania e do respeito às regras internacionais de comércio não precisa ser encarada como uma ameaça; o argumento contrário só pode ser formulado com recurso, de um lado, à descrita *excepcionalidade* da situação dos diamantes de conflito e da resposta internacional decorrente e, de outro, à improbabilidade de resultados e à injustiça intrínseca de se tentar responder a todos os problemas da mineração artesanal e aluvionar por meio de um sistema de certificação com punições tão severas. Se o PK fosse o CSNU, dir-se-ia que é necessário estabelecer limites a sua tendência ao *encroachment*.

É importante notar, por fim, que ONGs, indústria e governos que advogam, com algum alarido, por um PK *maximalista*, podem estar criando para si um problema de solução muito difícil: sem desmerecer os problemas da mineração artesanal e aluvionar – sejam eles os crônicos ou pontuais, por vezes de grande gravidade no que se refere ao desrespeito aos direitos humanos –, equipará-los, de direito ou de fato, ao caso dos "diamantes de conflito", pode vir a causar golpe à imagem do diamante de consequências

imprevisíveis. Pelas mesmas razões que serviram de impulso ao nascimento do PK, é pouco provável que a grande indústria consiga se dissociar do *diamante de sangue*.

É possível que segmentos da indústria estejam se dando conta do perigo “sistêmico”. Na Reunião Intersessional de Windhoek, executivo da De Beers¹⁷⁰, falando em representação do WDC, ponderou, em meio a frases de condenação ao Zimbábue, que “dizer que o PK não tem dentes significa tratá-lo como uma instância final, capaz de resolver, sozinho, problemas que precisam do engajamento de governos e da atuação de várias agências” e que “ao invés de conversas estéreis sobre a expansão do escopo do PK, deveríamos talvez aprofundar a atuação nos trilhos estabelecidos e com os atores já envolvidos”. Resta saber para que lado penderá a atuação da indústria se caso política ou comercialmente relevantes, como o do Zimbábue, continuarem a ocorrer e, caso um discurso ambíguo for a solução adotada, quais serão as consequências.

De todo modo, será importante para o Brasil acompanhar, nos próximos anos, o desenvolvimento dessas questões; do ponto de vista comercial, reforça-se, portanto, a conveniência do monitoramento do assunto como vem sendo feito pela Divisão de Acesso a Mercados. Aliado a isso, a participação no processo de votação da resolução anual da AGNU sobre os diamantes de conflito, feito pela Missão em Nova York e pela Divisão das Nações Unidas, será também de grande importância, a fim de não permitir o alargamento do conceito de diamantes de conflito.

Alternativa “a”

A consideração desta opção deve partir do princípio de que os temas relativos à “agenda do desenvolvimento” (condições de trabalho, respeito aos direitos humanos, desenvolvimento das comunidades) interessam aos países produtores e ao funcionamento geral do SCPK. No Brasil, como visto, a preocupação com esses temas, no que se refere ao garimpo, foi objeto de atenção na Constituição de 1988 e tem motivado legislação específica, já aprovada, como o Estatuto do Garimpeiro, ou em discussão (projetos de lei para organizar a mineração em terras indígenas, por exemplo).

Nesse quadro, parece desperdício de capital político e conhecimentos adquiridos *não* utilizar o PK para tratar desses temas. A conveniência de

¹⁷⁰ Andrew Bone, em 23.06.09.

utilizar o PK como foro de discussão e indução de políticas que promovam o desenvolvimento do setor de mineração artesanal e aluvionar é óbvia: apesar de ainda longe de ser capaz de articular todas as respostas para as questões em aberto no penoso processo de organização e formalização da mineração artesanal e aluvionar de diamantes, o mecanismo é foro de grande utilidade para esse fim por contar com representação em alto nível, a cada reunião, em razão do caráter mandatário da participação (caso o país queira exportar ou importar diamantes brutos).

Essa característica do PK, isto é, o fato de constituir foro de alto nível a congregar representantes de todos os setores interessados na atividade, organizados em grupos de trabalho e com agendas em evolução, é uma singularidade no universo da extração mineral. Os canais de comunicação de cooperação criados nesse “espaço privilegiado de articulação” deveriam ser, em princípio, utilizados para todos os fins que busquem o aprimoramento das múltiplas atividades associadas à extração, ao beneficiamento e ao comércio do diamante, assim como das condições de trabalho e de retribuição das pessoas envolvidas, e do trato ao meio ambiente. Se os países que apresentam essa modalidade de produção encararem o PK meramente como um agente de fiscalização, sem a dimensão de facilitar (mas não de impor) a adoção de soluções para os problemas, o resultado, assim como no caso da opção “a”, também seria negativo: seriam perdidas sinergias importantes para o desenvolvimento do setor diamantífero como um todo (e conseqüentemente para os interesses do mecanismo).

O MME brasileiro, em coordenação com o MRE e com outros Ministérios envolvidos, tem se engajado na utilização do PK como moldura para iniciativas para desenvolver a extração artesanal e aluvionar de diamantes. A expressão concreta desse engajamento, no âmbito externo, dá-se, em primeiro lugar, pela participação, como Coordenador da América do Sul, no GTPAA. No âmbito interno, o exemplo mais importante é a criação do Fórum Brasileiro do Processo de Kimberley, que já realizou cinco reuniões.

Da participação no GTPAA tem surgido oportunidades de articulação e cooperação com países de produção semelhante e o Brasil começa a procurar aproveitá-las. Essa articulação, se ainda incipiente para permitir análises mais definitivas quanto a seu real alcance e potencial, merece, por outro lado, acompanhamento cuidadoso, por afigurar-se promissora não apenas em relação ao tratamento dos temas da mineração em si, mas também no que tange à composição de forças dentro do PK (foi essencial para conseguir-se

desenlace menos traumático – até o momento – nos casos de Venezuela e Zimbábue, por exemplo) o que pode ser importante para as discussões de questões organizacionais do mecanismo.

Antes de prosseguir, é muito importante ressaltar que a ênfase no PK como foro de articulação não pode significar descuido do funcionamento do seu sistema de certificação, dentro da compreensão defendida por esta alternativa de ação. Essa articulação, para além dos objetivos relacionados aos temas amplos do desenvolvimento da mineração e das questões relativas à composição de forças no mecanismo, deve servir também para promover o melhor cumprimento dos esforços nacionais de adequação aos requisitos de controle do SCPK. O julgamento essencial que se faz e que se fará sobre o PK – ignoradas por um momento as frustrações das ONGs – deriva de seu mandato, e recai sobre a eficácia do controle da produção e do comércio de diamantes brutos na prevenção da inserção de diamantes de conflito nos fluxos de comércio legal. Se houver esse descuido, o exercício da moderação aqui defendido será percebido como fraqueza ou como estratégia, e o poder construtivo do PK como espaço de articulação ficará nublado pelas acusações de parte a parte. A provável polarização resultante teria resultados muito negativos para o futuro do mecanismo, e para a indústria de diamantes como um todo, aí incluídos, desta vez, os mineradores artesanais.

Diante disso, pode-se organizar os principais elementos que compõem o enfoque desta alternativa “a” nos seguintes subitens: i) Iniciativas de cooperação e divulgação de políticas públicas; ii) Iniciativas de cooperação e as relações com a África; iii) Iniciativas de cooperação e relações com Venezuela e Guiana; e iv) Interpretação restritiva e cautela no poder de punir.

i) Iniciativas de cooperação e divulgação de políticas públicas

Todos os 15 países com produção artesanal e aluvionar de diamantes são países em desenvolvimento: Angola, Brasil, Gana, Guiné, Guiana, Indonésia, Libéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República do Congo, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Venezuela e Zimbábue. A produção em muitos deles é expressiva, e representa um componente importante da pauta de exportações, como se observa na seguinte tabela, com dados de 2008¹⁷¹:

¹⁷¹ Fonte das exportações de diamante: sítio do PK. Fonte das exportações gerais: *CIA World Factbook*.

País	Exportações de diamantes (US\$ milhões – 2008)	Total Exportações (US\$ milhões – 2008)	%
Angola	995,4	43.230,00	2,3
Brasil	6,22	159.200,00	0,00038
Rep. Centro-Africana	47,74	146,7	32,69
Gana	19,95	4.179,00	0,47
Guiné	66,7	998	6,68
Guiana	31,19	449,4	6,94
Indonésia	7,89	118.400,00	6,66
Libéria	9,87	700	1,41
RDC	551,87	1.587,00	34,77
Rep. do Congo	1,01	6.455,00	0,01
Serra Leoa	98,77	216	45,72
Tanzânia	22,3	2.119,00	1,05
Togo	0,92	675	0,13
Venezuela	-	65.940,00	-
Zimbábue	26,69	1.760,00	1,51

Para três países, portanto, (Libéria, Tanzânia e Zimbábue), a participação dos diamantes na pauta de exportações é superior a 1%. Para um país (Angola), é superior a 2%. Para três países (Guiné, Guiana, Indonésia), superior a 6%. Para um país (RDC), superior a 30%. E, finalmente, para um (Serra Leoa), superior a 40%. Vê-se, assim, que problemas no controle da produção e a eventual suspensão ou expulsão do PK trariam consequências graves para alguns desses países, que são justamente os que apresentam maiores carências institucionais e dificuldades técnicas para organizar e fiscalizar sua produção.

Nesse contexto, o espaço para a cooperação técnica foi notado, de um ponto de vista institucional, em 2005, quando criou-se, a partir de iniciativa dos EUA, a figura do “Coordenador de Assistência Técnica”, no âmbito do GTM. Os projetos listados por essa coordenação, desde então, são os seguintes:

- Angola: criação de “fundo de desenvolvimento municipal” na província de Lunda Norte, da alçada do Ministério de Desenvolvimento Territorial, com apoio financeiro do USAID, do Fundo de Apoio Social angolano, e da empresa *Lazare Kaplan International Inc*;

- Gana: apoio ao registro de mineradores artesanais e comerciantes; ao aprimoramento dos controles internos, com a visita ao país de dois especialistas sul-africanos; ao treinamento de avaliadores de diamantes em Dubai; à compilação de estatísticas, com assistência técnica sul-africana. Os projetos têm apoio financeiro da União Europeia;

- Gana: mapeamento geológico, conduzido pelo *United States Geological Survey* (USGS);

- Guiana: treinamento de avaliadores conduzido pelo *American Institute of Diamond Cutting*;

- Libéria: apoio técnico ao Ministério de Terras, Minas e Energia, conduzido pela União Europeia;

- Libéria: apoio ao processamento de dados, promovido pelo USGS;

- República Centro-Africana: reforço ao estabelecimento de direitos de propriedade em áreas de mineração aluvionar, conduzido pelo USAID;

- República Centro-Africana e Mali (não Participante): avaliação de potencial produtivo, conduzida pelo USGS e pelo *French Bureau de Recherches Géologiques et Minières*;

- Serra Leoa: recuperação ambiental em áreas de mineração aluvionar nos distritos de Kono e Kenema, conduzida pela *Foundation for Environmental Security and Sustainability* (norte-americana), com financiamento da Tiffany & Co. Foundation e do USAID. Em complementação ao projeto, treinamento para o cultivo de cassava e outros vegetais nas áreas recuperadas, com apoio do *Diamond Development Initiative* (DDI).

As solicitações de assistência, segundo o relatório produzido pelo Coordenador em 2009, são as seguintes:

- Guiné: treinamento na avaliação de diamantes (há apenas dois avaliadores em todo o país);

- Libéria: treinamento de fiscais da produção mineral e de fronteiras;

- Tanzânia: financiamento para ampliação de projeto, iniciado em 2006, com vistas a melhorar as condições de trabalho de mineradores artesanais na comunidade de Mwadui;

- Zimbábue: treinamento de fiscais da produção mineral, acondicionamento da produção e aperfeiçoamento do sistema de controles internos;

Das relações acima, nota-se, em primeiro lugar, que as iniciativas conduzidas até o momento têm organização e financiamento de agências e empresas de países desenvolvidos. Dessa circunstância derivam críticas, comuns nos bastidores das reuniões do PK, de que a Coordenação de Assistência Técnica funciona, na verdade, como um “mercado de consultorias”. A crítica obviamente não é nova no universo da cooperação internacional, e não invalida os projetos realizados; por outro lado, essa circunstância, somada ao fato de estar a Coordenação inserida no GT que cuida do monitoramento, pode funcionar de modo a desestimular a demanda. Em segundo lugar, vê-se que as atividades e demandas concentram-se nas áreas de fiscalização, mapeamento geológico, avaliação de diamantes e desenvolvimento comunitário (inclusive recuperação ambiental), mas passam também por carências não especializadas, que no entanto guardam relação direta à administração de um sistema de controles internos, como o processamento de dados.

Com base nessas observações parece lícito argumentar que: a) existe espaço para iniciativas de cooperação técnica nos moldes praticados pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, e b) apesar de desejável o foco em áreas especializadas, o temário da cooperação pode estender-se a capacitações de base, em áreas como processamento de dados e fortalecimento institucional de Ministérios envolvidos com o PK.

O Brasil deu início a movimento nesse sentido em outubro de 2009, com proposta de cooperação estendida a Angola, com base em entendimentos prévios mantidos no âmbito do GTPAA com o Presidente do GT (e membro do conselho executivo da Empresa de Diamantes de Angola – ENDIAMA), Paulo Mvika. Mvika conheceu os esforços brasileiros de organização e fiscalização da produção em interações no âmbito do GTPAA e em visitas que fez ao país para participar de reunião da CASM, em Brasília, em 2008, e do Fórum Brasileiro do Processo de Kimberley, em 2009, em Coromandel (MG), ocasião em que conheceu em detalhe as experiências de cooperativismo em curso naquela cidade.

A iniciativa com Angola deve ser vista como de caráter experimental, já que é a primeira do gênero com país africano, e poderia ter efeito disseminador. A escolha do país derivou, além dos motivos acima: a) do fato de Angola enfrentar desafios semelhantes aos do Brasil na organização e no controle da produção artesanal e aluvionar (há também grandes operações industriais – kimberlíticas – no país); b) da crescente presença de empresas brasileiras no

país, que podem se beneficiar da aproximação na área mineral. A Odebrecht é proprietária de 14.4% da Mina de Catoca, a mais importante de Angola e a quarta maior do mundo em volume de produção, onde trabalham cerca de 50 brasileiros¹⁷²; c) da existência, em Angola, de práticas que poderiam interessar ao Brasil, como o estabelecimento de centros autorizados de compra de diamantes brutos nos arredores das regiões produtoras; e d) do idioma comum.

Os temas propostos¹⁷³ para a cooperação foram os seguintes (acompanhados aqui de trechos de sua explicação, nos termos do expediente enviado à Embaixada em Luanda):

“i) Geoprocessamento. O Brasil conta com conhecimento avançado no uso de satélites e de sistemas de mapeamento e controle da prospecção e exploração das riquezas minerais. (...) O DNPM poderia capacitar técnicos angolanos no processo de estudo de imagens de satélite visando exploração e controle da produção; ii) Capacitação no estabelecimento do DNA do diamante, processo que envolve conhecimentos em petrologia e mineralogia. (...) A capacitação seria oferecida pelo DNPM e por instituições especializadas em tais áreas, contando com especialistas da USP, UnB e UFMG, bem como da Polícia Federal; iii) Cooperativismo em Produção e Comércio de Minerais. (...) Objetivaria ensinar como funciona o sistema brasileiro de cooperativas, bem como explicitar a dinâmica entre cooperativas e empresas. Além do DNPM, participariam da capacitação representantes de quatro das maiores cooperativas de diamantes do Brasil, baseadas em Diamantina, Coromandel e Juína; e iv) Metodologia de certificação de diamantes. (...) O DNPM capacitaria técnicos, explicando o funcionamento e ensinando sua metodologia em curso ministrado no Brasil, o qual ainda contaria com a participação do MME e de outras instituições públicas e privadas do ramo. O curso seria oferecido não apenas para Angola, mas para outros países africanos que carecem de uma burocracia sólida e confiável no controle da produção de diamantes, como Serra Leoa, Zimbábue e Libéria”.

O Embaixador em Luanda realizou gestões junto ao Ministro de Geologia e Minas daquele país. O Ministro afirmou que já tinha interesse em estabelecer cooperação na área mineral desde a visita do Presidente Lula a Angola, em

¹⁷² Telegrama 1880, da Embaixada em Luanda, 21.11.09.

¹⁷³ Despacho telegráfico 1114 da ABC, para Luanda, de 28.10.09.

2007, e, alguns dias após o encontro, enviou Nota Verbal manifestando interesse em receber técnicos brasileiros e “iniciar entendimentos para a contratação de ajuste ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Tecnológica de 1980, nos temas sugeridos pelo lado brasileiro”.

A possibilidade da realização do curso em Brasília, citado no item “iv” acima, foi comentada informalmente com o Ministro de Minas e Desenvolvimento Mineral do Zimbábue, presente à Plenária de Swakopmund. O Ministro manifestou-se muito entusiasmado com a ideia, que sem dúvida mostrou-se tanto mais interessante, naquele momento, por representar aceno construtivo em meio ao debate acirrado em torno do Plano de Ação sobre o país. Na I Sessão da Comissão Mista Brasil-Zimbábue, realizada em Harare duas semanas após a Plenária de Swakopmund (14 e 15 de novembro), a delegação do Zimbábue solicitou que constasse na ata da reunião registro de apreciação ao apoio brasileiro ao país no âmbito do PK. Em 24.11, o Ministro das Minas zimbabuense enviou carta ao Embaixador em Harare, na qual manifestava ao Brasil “*its gratitude for its considerate support for Zimbabwe during the recent Kimberley Process Plenary meeting held in Namibia*” e assegurava que o governo do Zimbábue “*remains committed to the success of the KP and is doing everything within its means and with assistance from our brothers in the KPCS to restore full compliance to KP minimum standards*”.

Se, por um lado, o êxito técnico e as reais condições de disseminação das atividades de cooperação ainda precisarão ser aferidos – tanto no caso dos países africanos como no que se refere às iniciativas com a Venezuela, e se ainda sobram incertezas quanto à real capacidade e determinação do governo do Zimbábue, ou da Venezuela, em aprimorar seus controles internos, com ou sem assistência, os indicativos de que a demonstração de interesse em ações construtivas de cooperação e coordenação com os países de produção artesanal e aluvionar podem trazer ganho *político* no âmbito do GTPAA (que vem adotando atitude conciliatória nos casos dos países citados) e, por extensão, do PK, parecem evidentes.

ii) Iniciativas de cooperação e relações com a África

As iniciativas de cooperação descritas no item anterior podem também contribuir para o desenvolvimento da política de diálogo e envolvimento construtivo que o Brasil vem promovendo em relação aos países em

desenvolvimento e, mais especificamente, em relação aos países africanos (do que é exemplo a própria realização da reunião da I Reunião da Comissão Mista em Harare). As circunstâncias de que 12 dos 15 países de produção artesanal e aluvionar são africanos, a recente formação da Associação dos Países Africanos Produtores de Diamantes (ADPA), a partir da “Declaração de Luanda”, de 2006, e o próprio fato de que o PK teve início com articulação promovida, em nível governamental, com forte impulso dos grandes produtores kimberlíticos africanos (África do Sul, Namíbia e Botsuana), sugerem que iniciativas de cooperação nessa área têm significado especial para a África, pelo que podem esses países ser conceitualmente considerados em conjunto.

Deve ser notada, paralelamente, a sintonia política que têm demonstrado os países africanos no caso do Zimbábue, o que pode configurar uma tendência para os próximos anos. No caso do Zimbábue, foram muito importantes para o desenrolar satisfatório da reunião de Swakopmund, com o arrefecimento de ânimos e a adoção de Plano de Ação sobre o país, como visto, os posicionamentos da referida ADPA e do Vice-Ministro de Minas da Tanzânia, falando em nome da *Southern Africa Development Community* (SADC). Em intervenções em Plenário, o Secretário-Executivo da ADPA (o angolano Edgar Carvalho) relatou visita ao Zimbábue e descreveu a situação segundo testemunhou nos campos de Marange, enquanto o Vice-Ministro tanzaniano afirmou que os problemas no Zimbábue seriam tratados em reunião da SADC em Kinshasa, no mês seguinte.

A consideração dos produtores africanos como um grupo não deve significar, naturalmente, posicionamento favorável a esses países em qualquer circunstância; o envolvimento deve trazer maior capacidade de compreensão das situações e realização de gestões em prol dessa ou daquela solução, caso os fatos assim o recomendem. Argumenta-se, aqui, principalmente sobre a conveniência da *percepção* dos países africanos – notadamente os de produção artesanal e aluvionar – como um polo específico para a recepção de iniciativas de cooperação brasileiras e para articulações políticas no âmbito do PK.

iii) Iniciativas de cooperação e relações com Venezuela e Guiana

A cooperação com os demais Participantes do PK na América do Sul, Venezuela e Guiana, têm dois focos: a) a cooperação técnica com vistas a disseminar boas práticas com vistas ao aprimoramento da organização da

mineração e dos sistemas internos de certificação, e b) a articulação para o combate ao contrabando nas fronteiras comuns. O segundo foco pode, naturalmente, beneficiar-se do primeiro, na medida em que deixem de existir os incentivos para que a produção de um país cruze as fronteiras de outro de maneira ilegal.

Em relação ao primeiro foco, estão em curso iniciativas específicas: conforme assinalado, representante da Guiana participou da última edição do Fórum Brasileiro do Processo de Kimberley, em outubro de 2009, e os contatos entre as respectivas autoridades certificadoras têm sido frequentes, tanto no âmbito bilateral como nas reuniões do GTPAA. No que respeita à Venezuela, a declaração dos Presidentes Lula e Hugo Chávez, divulgada na Plenária de Swakopmund, no sentido de que os dois países tinham intenção de desenvolver cooperação na área de organização, controle e certificação da produção de diamantes, foi seguida de contatos entre os respectivos Chanceleres com vistas à organização de reunião específica no mês de março de 2010. A cooperação com a Venezuela ganhou contornos especiais em decorrência da “autosseparação” do país do PK, com a suspensão temporária da emissão de certificados. O Brasil, em razão do peso específico das relações bilaterais e do fato de ser o Coordenador Regional para a América do Sul do GTPAA, tem procurado facilitar a relação da Venezuela com as instâncias do PK, com atuações nesse sentido nas reuniões de 2008 e 2009, e pode efetivamente contribuir tecnicamente nas providências práticas do país para reorganizar o seu sistema interno de organização, controles e certificação; é importante ter presente, por outro lado, que o desenlace desse processo e a eventual reintegração da Venezuela ao PK dependerão sobretudo do interesse e do empenho do país em participar do mecanismo. Nesse sentido, é recomendável que o Brasil acompanhe atentamente a evolução dos esforços no país vizinho e esteja preparado para fazer reavaliações de modo a não figurar como garantidor, de forma indevida, de processo de reaproximação que não conte com o interesse das autoridades venezuelanas.

O bom desenlace do caso venezuelano traria efeitos positivos para o segundo foco (b) da cooperação, que privilegia a fiscalização das fronteiras. A postura brasileira de facilitador da relação da Venezuela com o PK também deriva, obviamente, dessa lógica. A citada Reunião Tripartite organizada em Boa Vista, em setembro de 2008, constituiu bom indício de ânimo dos três

países em desenvolver cooperação nessa esfera, mas precisa ter seguimento¹⁷⁴. É preciso ter presente, por outro lado, que os problemas relacionados ao diamante inserem-se na situação geral do complexo controle de pessoas e bens nas fronteiras amazônicas, que não terá solução única e de curto prazo. Os esforços relativos a esse produto, portanto, podem constituir apenas fator agregador em processo mais amplo e integrado.

iv) Interpretação restritiva e cautela no poder de punir

A cautela no poder de punir deriva de três fatores, os dois primeiros já apontados na alternativa de ação “c” descrita acima: i) das fragilidades estruturais do PK, principalmente no que diz respeito ao monitoramento; ii) da possibilidade, decorrente dessa fragilidade e da composição de forças no PK, do uso espúrio do mecanismo para a consecução de outros fins e iii) da probabilidade de que o “espaço privilegiado de articulação” tornar-se-á mais forte na medida em que os participantes percebam as punições de suspensão ou expulsão sendo aplicadas somente em casos em que forem o último recurso, isto é: onde esteja ocorrendo, comprovadamente o fenômeno dos diamantes de conflito, conforme a definição clássica, ou o uso daquele sistema de certificação para a lavagem de diamantes de conflito de outro país¹⁷⁵. Isso implica uma relativização da presunção de que um sistema de controles com falhas terá vinculações com diamantes de conflito, ou seja, inverte o ônus da prova para quem promove a acusação.

Esse último fator agrega dois elementos novos à ideia de “interpretação restritiva” do mandato e dos requisitos mínimos. O primeiro, o uso da punição apenas em casos extremos, carrega, é bem verdade, algum grau de subjetividade, deixando à análise do caso concreto, e à tolerância dos “juízes”, a aferição dos elementos que poderão formar a convicção. Mas o fato é que

¹⁷⁴ Entre as conclusões da reunião, registradas no Despacho Telegráfico 618, de 12.09.08, para a Embaixada em Caracas, está a manifestação de interesse das autoridades policiais dos três países em desenvolver ações coordenadas de investigação e repressão policial para coibir a movimentação ilícita de bens minerais nas fronteiras, assim como de realizar encontros trilaterais periódicos.

¹⁷⁵ Mesmo nesse caso, há espaço para ação construtiva, ainda que implique extremo rigor na fiscalização, antes de eventual suspensão ou punição. A maneira como o PK lidou com o caso de Gana, descrito entre os “casos especiais” do Capítulo 3, é indicativo desse espaço. O país foi submetido a rigores de fiscalização muito acima dos níveis normais, mas não foi expulso ou suspenso. É verdade que para isso contribuiu, também, a atitude amplamente cooperativa e engajada das autoridades ganenses.

já funciona assim hoje e, se pode funcionar para *mais* punição (ao menos segundo a vontade de alguns), também pode funcionar para *menos*. O segundo elemento, que pode reforçar o primeiro, é a inversão do ônus da prova.

Essas ideias estão em consonância com a posição do Brasil na discussão da Resolução 63/304, intitulada “*Implementation of the recommendations contained in the report of the Secretary-General on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*”, aprovada em 23 de julho de 2009 após negociação que durou mais de cinco meses. A resolução trata de muitos temas, um dos quais a “exploração ilegal de recursos naturais”. Segundo relato da Missão do Brasil junto à ONU¹⁷⁶,

O Brasil opôs-se à linguagem defendida pelos europeus (“the illicit trade in natural resources is a matter of serious international concern, which can be directly linked to the fuelling of armed conflicts”), por, se não afirmar, sugerir vínculo direto entre o comércio ilegal de recursos naturais e a paz e segurança internacionais. Prevaleceu, ao final, a linguagem sugerida pelo Brasil para o parágrafo preambular 11, que condena aquele comércio ilegal na medida em que alimente conflitos armados na África (“condemning illicit trade in natural resources that fuels armed conflicts”) (grifo do autor).

Da mesma maneira que as tentativas de interpretação extensiva do mandato e dos requisitos mínimos do PK podem prescindir de mudanças normativas, também é possível exercitar a ideia de inversão do ônus da prova sem decisão formal a respeito. A favor deste exercício, e em oposição àquele, está o sistema de tomada de decisões no PK, que é por consenso. Essa é uma das razões pelas quais questões relativas à organização do PK discutidas abaixo, devem ter presente o debate sobre o controle.

Seria desejável, nesse quadro, que o Brasil passasse a fazer parte do GTM e do CP, e/ou que participasse do maior número de Visitas e Missões de Revisão possível (para o que não é, inclusive, necessário fazer parte desses Grupos de Trabalho), entre elas as mais sensíveis. A formação da convicção *in loco* é obviamente preferível, e o Brasil poderia exercer influência no sentido de consolidar padrões de roteiro, atividades e composição das Visitas e Missões. A composição da representação em uma Visita ou Missão de Revisão

¹⁷⁶ Telegrama 2194, de 31.07.2009.

seria, idealmente, de um técnico e um representante mais graduado do MME ou do MRE, para os contatos de ordem mais política no país visitado¹⁷⁷. A participação nos GTs é indicada porque neles acontece todo o debate sobre o monitoramento e as possíveis medidas e punições a países em dificuldades; o fato de as decisões serem referendadas (ou não) em plenário, geralmente na undécima hora do último dia de reuniões, não é suficiente do ponto de vista de participação no processo decisório.

5.1.5 – Controle e questões organizacionais

Duas “questões organizacionais” principais começam a ser discutidas no PK, uma por iniciativa da PAC e a outra do WDC: a criação de um secretariado (“*central authority*”, para a PAC) e a mudança no modo decisório do Plenário para um sistema de votação. As discussões são incipientes e pouco estruturadas, e não há ainda registro de nenhuma manifestação governamental a respeito; a julgar pela retórica da PAC, no entanto, as ambições, ao menos no que se refere ao primeiro item, são grandes:

Nobody takes responsibility for action or inaction, failure or success; the Kimberley Process has no core body apart from its annual ‘plenary meeting’ and thus nobody is held responsible for anything. (...) It requires an independent, proactive, effective and efficient core body of expertise that can analyze problems and act quickly to correct them, applying meaningful sanctions where necessary (grifos do autor)¹⁷⁸.

A questão relativa ao modo decisório foi introduzida pelo WDC na Plenária de Swakopmund (em novembro de 2009), e portanto tampouco é possível fazer análise acurada das posições a respeito. A proposta fala em adoção de sistema de votação de maioria de dois terços. Desde logo, uma questão importante é saber como seriam computados os votos dos países da União Europeia: 1 ou 27? A julgar pelas características da composição de forças que vem caracterizando o PK, e pela origem da

¹⁷⁷ O Brasil chegou a indicar, em 2003, nome de especialista (o consultor independente Jeffrey Watkins) para compor o *Roster of Experts*, cuja participação em Visitas ou Missões de Revisão nunca foi viabilizada por razões de financiamento. O Diretor-Adjunto do DNPM, João César de Freitas Pinheiro, participou, em 2009, de Visita de Revisão a Angola.

¹⁷⁸ *Diamonds and Human Security 2009*, p. 2.

proposta, é pouco provável que se pense em atribuir apenas um voto a esses países. As propostas teriam que ser compatibilizadas (até que ponto o órgão *independente* precisaria de mandatos aprovados pela votação), mas juntas indicam, assim como no caso da discussão das alternativas de ação à disposição dos atores, o desejo de atribuir mais poder ao mecanismo.

Os dois temas terão que ser acompanhados com cuidado pelo Brasil, caso sejam convertidos em propostas concretas. Um secretariado nos moldes propugnados pela PAC não seria admissível, por razões óbvias; por outro lado, poderia ser positiva a criação de secretariado com poderes mínimos, basicamente relacionados à administração do mecanismo e à operacionalização das atividades, uma vez que a rotação anual da Presidência carrega consigo boa parte da burocracia do PK, com as previsíveis variações advindas das diferenças de estilo de administração e meios/capacidade institucional dos países. No caso do sistema de votação, a análise da proposta deve ter presente que a busca pelo consenso tem sido considerada um elemento agregador do mecanismo (fato reconhecido nas resoluções da AGNU sobre os diamantes de conflito) e, a julgar pelo exemplo do Zimbábue, capaz de evitar decisões radicais.

Um terceiro tema, menos polêmico até o momento, é discussão, também ainda incipiente, relativa à necessidade de maior codificação das regras e dos procedimentos das várias instâncias do Processo. As regras e os procedimentos da Presidência, Vice-Presidência e dos Grupos de Trabalho encontram-se espalhados, como visto, em vários “termos de referência”, “decisões administrativas” ou “declarações”. A codificação em si parece positiva, desde que não se aproveite para incluir, nesse momento, disposições que configurem ampliação do mandato original ou que viabilizem sua interpretação extensiva, conforme argumentado anteriormente.

5.2 – Outros temas

Neste item são enfocados outros temas da atualidade do PK: a relação PK-ONU e o estado das investigações científicas sobre a identificação de diamantes. A relação PK-ONU vem sendo descrita ao longo da dissertação; o objetivo, aqui, é dar conhecimento de aspectos recentes, tanto no que se refere às tradicionais interfaces com o CSNU e a AGNU como no que toca à Comissão de Construção da Paz (CCP). A identificação de diamantes é

tema ainda em evolução, mas com grande potencial de mudar as rotinas de atuação do PK.

5.2.1 – A relação PK – ONU

O PK, conforme vem demonstrando o caso de Côte d’Ivoire, segue sendo instrumento útil para auxiliar na aplicação de sanções da ONU relativas aos diamantes¹⁷⁹; a interação com o Conselho de Segurança segue sendo positiva, particularmente por meio do diálogo com os Grupos de Especialistas instituídos a partir de 2005. A relação acaba sendo de complementaridade, uma vez que as investigações dos Grupos de Especialistas têm escopo amplo, e o monitoramento do PK tem foco específico; por outro lado, as missões dos Grupos de Especialistas têm mais fôlego, podendo ter duração maior do que as visitas e missões de revisão do PK.

O objetivo de compartilhar informações com a ONU foi mais uma vez reforçado, à luz principalmente das necessidades práticas identificadas com a experiência de Côte d’Ivoire, por decisão administrativa intitulada *Administrative Decision on Sharing Information with the United Nations* adotada na Plenária de Swakopmund, em novembro de 2009. O documento cria roteiro pormenorizado para o tratamento a ser dado a solicitações de informações provenientes de Grupos de Especialistas ou de outros órgãos do sistema ONU, reconhece a responsabilidade do PK em cooperar com a ONU e declara que o mecanismo “*is committed to facilitating the timely sharing of information whenever possible*”. Paralelamente, a Resolução 1893, que renovou até 31 de outubro de 2010 a proibição de exportações de diamantes marfinenses, criou a possibilidade de que lotes de diamantes do país sejam importados para “pesquisa científica”, a fim de facilitar a produção de conhecimento sobre as características dessa produção “*provided the research is coordinated by the Kimberley Process, and approved on a case by case basis by the Commitee*”¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Conforme parágrafo preambular da Resolução 64/109, de 10.12.09, “*Noting with satisfaction that the implementation of the Kimberley Process Certification Scheme continues to have a positive impact in reducing the opportunity for conflict diamonds to play a role in fuelling armed conflict and would help to protect legitimate trade and ensure the effective implementation of the relevant resolutions on trade in conflict diamonds*”.

¹⁸⁰ Resolução 1893/2009, 29.10.2009.

À parte da interação específica em torno do caso de Côte d’Ivoire, o PK (e o tema dos diamantes de conflito) segue sendo objeto de resolução anual da AGNU. A discussão por ocasião da adoção da última delas, aprovada em plenário em dezembro de 2009 (64/109), teve como elemento novo (além da questão da inclusão do respeito aos direitos humanos no escopo do PK) a politização dos debates causada pelo parágrafo que tradicionalmente faz saudação à assunção da Presidência do PK por um novo país (para o ano seguinte). O representante da Síria manifestou oposição ao parágrafo operativo 23 (OP 23), e propôs não fosse feita qualquer menção a Israel como novo Presidente. A proposta ocasionou suspensão das discussões e recurso à Consultoria Jurídica do órgão sobre a possibilidade de votação sobre o caso, o que acabou ocorrendo. Ao final, registro da seleção de Israel como novo Presidente foi mantido por 90 votos a favor (entre os quais o do Brasil), 6 contra e 18 abstenções. Israel, EUA e Canadá não participaram da votação, com a argumentação de que “não poderiam votar a favor de texto com o qual, em realidade, não concordavam, por sustentarem que a AGNU deveria ter saudado a próxima Presidência israelense”¹⁸¹. Após a votação referente ao OP 23 a resolução foi adotada sem recurso a voto.

O episódio tem relevância que transcende a questão de saudar ou não Israel como próximo Presidente, na medida em que esse ponto específico desencadeou troca de ameaças que envolveram assuntos diversos: a delegação dos EUA “chegou a indicar que, caso a questão de Israel fosse reaberta, apresentaria emenda para incluir a situação do Zimbábue”¹⁸²; o delegado da Síria “retomou acusações de envolvimento israelense em tráfico de diamantes de conflito ivorianos”, enquanto “a delegação da Venezuela explicou sua abstenção com fundamento no ‘alarme’ de seu Governo com o nível de politização do projeto (e informou que daria conhecimento das denúncias sírias a Caracas”¹⁸³. Ainda que a análise dos temas relativos ao PK deva incorporar os componentes políticos eventualmente presentes – conforme sugerido em vários momentos desta dissertação –, seria desejável evitar ao máximo politização do tipo descrito, que obviamente nada contribui para os fins do mecanismo e que não têm, historicamente, caracterizado os debates sobre diamantes de conflito na AGNU.

¹⁸¹ Telegrama 3932, de 21.12.2009, da Missão junto à ONU.

¹⁸² Idem.

¹⁸³ Ibidem.

A Comissão de Construção da Paz da ONU e o PK

A experiência de inserção das atividades do PK na moldura das configurações específicas da Comissão de Construção da Paz (CCP) da ONU somente pode ser buscada no caso de Serra Leoa, uma vez que Haiti, Burundi e Guiné-Bissau não são produtores de diamantes, e nem tiveram os diamantes protagonismo nos conflitos nesses países.

Na medida em que o conceito de “construção da paz” for compreendido como o conjunto de esforços para criar as condições para evitar a recorrência do conflito e permitir a permanência da paz ao longo do tempo, a contribuição do PK para o caso de Serra Leoa pode ser considerada como fundamental. O PK, como visto, tem desempenhado papel importante no controle da produção diamantífera de Serra Leoa e, com isso, contribuído, de um lado, para evitar que se repita o fenômeno do financiamento de grupos rebeldes por meio do comércio das pedras e, de outro, para aumentar a produção e a receita auferida pelo governo do país¹⁸⁴.

A formulação conceitual da atuação da CCP em Serra Leoa, no que diz respeito à extração mineral, privilegia objetivos relacionados aos conceitos de “boa governança” e “transparência”. No documento básico a instruir as atividades da CCP em Serra Leoa, o *Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework*, de dezembro de 2007, a extração mineral é tratada na seção intitulada “Consolidação da democracia e boa governança”:

Further efforts are also needed to strengthen the capacity of the Government of Sierra Leone, in accordance with the Extractive Industries Transparency Initiative, for the management and governance of natural resources for the benefit of the people of Sierra Leone.

¹⁸⁴ No telegrama 3443, de 15.12.08, que informa sobre a aprovação da Resolução 63/134, sobre os diamantes de conflito, a Missão junto à ONU comenta que “a resolução evidencia o amplo reconhecimento dos mecanismos do PK, que têm contribuído para consolidar a paz e prevenir conflitos em diversos países recém-egressos de guerras, sobretudo na África. Em especial, o PK tem alcançado seu objetivo de legalizar ‘e portanto transferir para finalidades afetas ao desenvolvimento econômico e social’ considerável fonte de renda anteriormente utilizada por grupos armadas”.

Recorde-se que a *Extractive Industries Development Initiative* (EITI) é iniciativa que conta com forte apoio do DfID e do Banco Mundial¹⁸⁵, o que ajuda a explicar a ênfase nesses conceitos.

Na seção de “Compromissos” da CCP, referência ao PK é encontrada entre os compromissos gerais, na letra “g”, que estipula que a CCP deverá:

Support the efforts of the Government and the people of Sierra Leone, taking into account existing instruments, such as the Extractive Industries Transparency Initiative and the Kimberley Process, by advocating for appropriate action in the engagement of the relevant stakeholders, in ensuring national ownership for effective, transparent and sustainable exploitation and management of Sierra Leone’s natural resources. (grifos do autor).

Ao governo de Serra Leoa, caberá (letra “t”):

Review the Core Minerals Policy and related regulations to improve the Governance and management of natural resources, including on current contracts and revenue collection, to prevent smuggling and illicit trade, and to ensure participation at the local and community levels (grifos do autor).

A preocupação com a transparência é reforçada pelo *Improved Governance and Accountability Pact*, assinado em 2006 entre o governo e doadores que contribuem diretamente para o orçamento¹⁸⁶, e pelo estabelecimento, a partir do *Anti-Corruption Act* (2000), da *Anti-Corruption Commission*.

Essas prioridades da CCP têm reflexo na postura do governo serra-leonês no período imediatamente posterior ao fim do conflito. Nesse momento, a industrialização da extração mineral foi vista como a melhor alternativa tanto em termos de obtenção de receita fiscal como de

¹⁸⁵ Em declaração divulgada em dezembro de 2006, o coordenador para Serra Leoa do Banco Mundial, Engilbert Gudmundsson, deixou claras as prioridades do Banco: “The government’s commitment to the full implementation of the EITI initiative was noted and further steps to provide a strong legal framework, geological information and support services were encouraged. The issue of transparency in the extractive industries is going to be central to the government’s good name in the future”.

¹⁸⁶ Segundo GRANT, J. Andrew. *Diamonds, Foreign Aid and the Uncertain Prospects for Post-Conflict Reconstruction in Sierra Leone*. The Round Table, 2005 (2005), cerca de 65% dos recursos orçamentários serra-leoneses vêm do Reino Unido, por meio do DfID.

consolidação da autoridade governamental sobre a atividade da mineração. O vínculo histórico entre a mineração artesanal e as forças rebeldes constituiu elemento adicional a recomendar a transformação da atividade extrativa em atividade industrial de grande escala. Assim, em 2006, uma empresa, a *African Minerals Ltda.*, detinha direitos minerários relativos a 57% do território serra-leonês¹⁸⁷.

Em 2007, com a vitória eleitoral do partido de oposição *All People's Congress*, foi dado início a processo de revisão de direitos minerários concedidos pelo governo anterior. Declaração do novo Vice-Presidente enfatizou a importância do setor de mineração de diamantes em termos de empregabilidade¹⁸⁸: “by 2010 the sector will employ 900.000 citizens”¹⁸⁹. Essa postura significaria, ao menos teoricamente, maior equilíbrio entre as iniciativas de cunho industrial e a promoção do setor artesanal como gerador de empregos e renda.

De todo modo, a expressão “*sustainable exploitation and management*”, na letra “g” dos compromissos gerais da CCP enseja menção dos recursos naturais na seção relativa a “*capacity-building*”, na forma de compromisso da CCP (letra “z”) em promover treinamento com vistas a potencializar os esforços do governo de Serra Leoa na gestão dos recursos naturais do país, particularmente por meio do Ministério de Recursos Minerais e Marinhos. O documento de avaliação¹⁹⁰ do *Peacebuilding Cooperation Framework*, elaborado em junho de 2008, faz recomendação vaga a respeito dos próximos passos a serem tomados no que se refere ao compromisso da letra “g” (“*engage in advocacy efforts in support of the Government of Sierra Leone*”), mas contém recomendação mais detalhada para o compromisso da letra “z”: “*encourage additional technical assistance and South-South cooperation in strengthening the capacity of relevant Government departments to develop a comprehensive national framework and regulations on the extractive industry and trade negotiations*” (grifo do autor).

¹⁸⁷ LE BILLION, Philippe e LEVIN, Estelle. *Development and peacebuilding: Artisanal and industrial diamond exploitation in “post-conflict” countries*, capítulo do livro *Artisanal diamond mining – Perspectives and Challenges* (VLASSENROOT, Koen e BOCKSTAEL, Steven, Academia Press, Egmont Institute, 2009).

¹⁸⁸ A preocupação com a geração de empregos também foi merecedora de capítulo específico no *Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework*.

¹⁸⁹ LE BILLION, Philippe e LEVIN, Estelle. *Development and peacebuilding: Artisanal and industrial diamond exploitation in ‘post-conflict’ countries*. Op. Cit, 2009.

¹⁹⁰ “*Progress report on the implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework*”, junho de 2008.

As possibilidades de cooperação técnica na gestão da produção mineral, especialmente no que se refere ao diamante, exploradas no item 5.1.4 acima, podem, portanto, ser futuramente consideradas, no que se refere a Serra Leoa, como componente da inserção brasileira nos esforços da configuração da CCP para o país¹⁹¹. Visitas da Chanceler (maio de 2008), ocasião em que se assinou Acordo Básico de Cooperação, e do Presidente serra-leonês ao Brasil (em agosto de 2009), seguidas de missão liderada pelo MDIC e pelo MRE (outubro de 2009) ao país, além da decisão de abertura de Embaixada brasileira em Freetown, a ser efetivada no primeiro semestre de 2010, são circunstâncias adicionais a recomendar essa consideração. Iniciativas de cooperação na área agrícola e de saúde resultantes da visita da Chanceler, ainda que incipientes, foram registradas no documento de avaliação da *Peacebuilding Cooperation Framework*¹⁹² de dezembro de 2008.

Seria necessário explorar junto ao governo serra-leonês as ênfases pretendidas no setor, no que diz respeito à relação entre mineração industrial e artesanal. O interesse em promover a mineração artesanal como gerador de empregos e renda abriria avenida de cooperação, enquanto a priorização da mineração industrial restringiria as possibilidades de cooperação, nessa área, a questões técnicas relativas à certificação e ao geoprocessamento, ou, alternativamente, ao fortalecimento técnico-institucional das instâncias governamentais serra-leonesas ocupadas na gestão mineral.

5.2.2 – *Identificação de diamantes*

Apesar de não ser ainda cientificamente possível identificar individualmente a origem de diamantes, já há certa densidade na produção científica que

¹⁹¹ O telegrama 3443 sobre a Resolução 63/134, citado acima, assinala que “conforme indicado na resolução aprovada, contudo, em face da fragilidade institucional de muitos desses países, faz-se necessário o contínuo apoio da comunidade internacional em auxílio aos governos interessados”. No telegrama 55, de 12.01.09, a Missão junto à ONU informa: “pretendo solicitar à coordenação neerlandesa, caso Vossa Excelência nada tenha a opor, a permanência do Brasil na Configuração da CCP para Serra Leoa. Considero que a participação brasileira naquela configuração poderia contribuir para incrementar as possibilidades de cooperação bilateral, em face do interesse manifestado pela Ministra das Relações Exteriores de Serra Leoa, Zainab Bangura, por ocasião da reunião para revisão biannual da estratégia integrada para construção da paz naquele país, realizada no dia 17.12 passado”.

¹⁹² “*Progress report on the implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework*” de dezembro de 2008: “Brazil, Egypt, India and several Middle Eastern States, are also providing increased technical assistance and support to the Government in the areas of agriculture, development, health and education.

busca oferecer parâmetros de ocorrência das regiões produtoras. Os métodos principais dividem-se em duas categorias básicas, a do *footprinting* e a do *fingerprinting*: a primeira analisa o diamante a partir de características geomorfológicas; a segunda incorpora análises químicas mais sofisticadas.

As investigações em andamento são baseadas em probabilidades, a partir de frequência de características encontradas nos diamantes de cada área. No âmbito do PK, o Grupo de Trabalho de Especialistas em Diamante (GTED) é o mais envolvido com esse tema, que vem, como visto, tentando conduzir estudos de *footprinting* focados principalmente no Oeste da África. Uma das dificuldades para desenvolver pesquisa na área de identificação tem a ver com a obtenção das amostras necessárias, em número suficiente. Daí a importância da Resolução 1893, citada acima, que criou a possibilidade de que diamantes de Côte d'Ivoire deixem o país para formar amostragem para estudos científicos coordenados pelo PK. Nesse contexto, foi criado subgrupo subordinado ao GTED *on Characterisation and Identification of Rough Diamonds*. Mesmo com o aperfeiçoamento das técnicas de identificação, sua utilidade final dependerá de levantamentos em cada área produtora, até que seja formado um banco de dados mundial que ofereça confiabilidade.

Existem estudos brasileiros nessa área que podem contribuir para expandir os métodos da pesquisa de identificação e para a formação desse banco de dados, entre os quais o elaborado como dissertação de mestrado pelo Perito Criminal Paulo Borges, que analisou 660 diamantes provenientes da Reserva Roosevelt, em Rondônia. O estudo foi apresentado em reunião do GTPAA durante a Plenária de Nova Délhi, em 2008. As técnicas de cada estudo, principalmente os de *fingerprinting*, são variadas, do que decorre a utilidade de sua divulgação.

O aperfeiçoamento das técnicas de identificação de diamantes pode vir a melhorar sensivelmente o funcionamento do PK. Ainda que a identificação individual revele-se cientificamente inviável, a formação de banco de dados mundial de *footprinting* com boa qualidade pode contribuir de maneira decisiva para a verificação casuística de lotes apreendidos sobre os quais recaia suspeita de pertencerem a essa ou àquela área, o que facilitaria a formação de conhecimento sobre as rotas de escoamento ilegal e informaria de maneira mais sólida as decisões sobre medidas a serem aplicadas a sistemas de certificação que apresentem problemas.

Conclusão

A medida certa segue no encaixo de cada coisa. O melhor é reconhecer o que é oportuno.

Píndaro, *Ode Olímpica XIII*

A análise dos dez anos iniciais do Processo de Kimberley, a partir do contexto que ocasionou o seu surgimento, do formato específico atingido para seu funcionamento e dos interesses dos principais atores envolvidos, passando pela experiência concreta da atuação do mecanismo ao longo desses anos, convida à construção de conclusões de duas ordens principais: a primeira é relativa a identificar as características do que foi criado e verificar sua eficácia; a segunda parte da primeira e procura descortinar as limitações e os desafios para o aprimoramento do mecanismo. Como o trabalho procurou estabelecer vinculações entre essa análise e a participação do Brasil no Processo, faz-se necessária uma terceira ordem de conclusões e sugestões que privilegiem essa ótica.

A resposta internacional ao problema dos diamantes de conflito foi tão singular quanto o problema em si. A partir de uma situação que envolvia questões de paz e segurança e o comércio legal e ilegal de um produto específico, arquitetou-se mecanismo que envolveu atores interessados em, de um lado, combater os efeitos negativos do comércio ilegal, especificamente

aquele promovido por grupos rebeldes em conflito contra governos legítimos e, de outro, preservar o comércio legal, importante para vários países e grupos empresariais. A visibilidade dada por atores da sociedade civil a essa situação, que envolvia um produto de consumo supérfluo explorado ao mesmo tempo de forma legal e ilegal, e comercializado em escala mundial de maneira indistinta, agregou características importantes à resposta internacional ao problema, que incorporou esses atores, de maneira peculiar, às discussões e ao funcionamento do mecanismo criado, e foi impulsionada pela ameaça constante, por eles promovida, de que a inação poderia levar ao colapso de todo o mercado. O fato de esse mercado contar com a atuação de grandes empresas – além, é claro, de uma miríade de pequenos produtores – cuja desvinculação individual do problema apresentava-se virtualmente impraticável, contribuiu para viabilizar o nascimento relativamente rápido do mecanismo.

A solução encontrada tomou forma de regime de comércio internacional de diamantes brutos, e estruturou-se a partir de sistema de certificação de origem que tem por objetivo atestar que o produto comercializado internacionalmente não provém de área controlada por grupos rebeldes em conflito com governos legítimos; fosse esse o caso, estariam esses grupos beneficiando-se dessa comercialização para financiar suas atividades. O sistema de certificação, que buscou ter como participantes o maior número possível de países envolvidos com o comércio do produto, foi concebido diante da dificuldade em fazer observar embargos individuais do CSNU, conforme demonstrado pelas experiências em Angola e Libéria/Serra Leoa.

Com base nesses objetivos, podem ser tiradas as primeiras conclusões: o mecanismo criado logrou congregiar número expressivo de países (hoje 75), responsáveis pela quase totalidade da produção e do comércio internacional dos diamantes brutos, e tem utilidade demonstrada e reconhecida como instrumento de combate ao fenômeno dos diamantes de conflito. Os países cujos conflitos motivaram o surgimento do mecanismo tiveram crescimento da participação do diamante em suas exportações, e os rendimentos correspondentes são de propriedade exclusiva dos governos estabelecidos; no único caso atual de diamantes de conflito, Côte d'Ivoire, o PK tem dado contribuição importante para fazer valer o embargo determinado pelo CSNU. Do ponto de vista da forma, pode ser considerada bem-sucedida a manutenção da composição inicial que objetivava a participação inclusiva no mecanismo de governos, indústria e sociedade civil.

Por outro lado, a experiência adquirida no funcionamento do mecanismo e na atuação dos atores envolvidos evidencia a existência de desafios a serem superados, com vistas a seu aprimoramento, e questões conceituais a serem definidas. Entre os desafios, há questões cujo equacionamento está relacionado ao aperfeiçoamento dos instrumentos à disposição do mecanismo para monitorar o sistema, como o Mecanismo de Revisão pelos Pares, cuja *práxis* pode ser melhor desenvolvida; há, por outro lado, tema que influi diretamente no funcionamento geral do sistema mas cujo aprimoramento, a partir de certo patamar mínimo, transcende as capacidades e a legitimidade do PK, que passa a ser útil e legítimo apenas como indutor e facilitador: os controles internos à produção. Desse tema amplo emergem também as questões conceituais sendo suscitadas, que dizem respeito aos limites de atuação do mecanismo e à possibilidade de modificar o seu mandato.

Como procurou demonstrar esta dissertação, o aspecto mais complexo do PK envolve os controles internos à produção artesanal e aluvionar. As características desse tipo de produção dificultam enormemente o controle, em comparação à produção kimberlítica, na medida em que a extração do diamante é feita em áreas extensas, dificilmente circunscritas, e por grande número de pessoas que trabalham sem a necessidade de emprego de equipamentos sofisticados. Os esforços de controle a esse tipo de produção são antigos: no Brasil, como visto, começaram em 1730. Não por acaso, os casos históricos de diamantes de conflito aconteceram com base na extração artesanal e aluvionar.

O controle à produção artesanal e aluvionar, que tem como elemento fundamental a formalização dos mineradores, interessa aos países onde ocorre, que são em geral países em desenvolvimento, por motivos mais amplos do que o PK: significa aumento de receita, possibilidade de gestão socioeconômica e ambiental do território e atenção às populações envolvidas. No Brasil, a preocupação com o garimpo ganhou expressão constitucional, que optou por privilegiar o cooperativismo como estratégia viabilizadora; as experiências brasileiras com cooperativas na área mineral têm componentes inovadores, reconhecidos internacionalmente. O Estatuto do Garimpeiro criou adicionalmente a possibilidade da parceria com detentores de títulos minerários, cuja eficácia precisa ainda ser verificada.

O problema básico de associar os esforços de controle à produção artesanal e aluvionar a um mecanismo que opera com base em um sistema de certificação obrigatória, como o PK, está em encarar esse sistema como seu instrumento único de atuação. No Brasil, percebeu-se rapidamente que a

ameaça das consequências da falta de certificação, em si, não seria suficiente para organizar a produção, e que seria necessário adotar políticas públicas e legislação que complementassem e viabilizassem a observância dos controles. Esse é primordialmente um esforço nacional, na medida e ao passo das possibilidades de cada país e das circunstâncias no terreno; é da natureza do sistema de certificação que a ameaça de não participação sirva como encorajamento para o estabelecimento de controles mínimos, mas a intensificação dessa ameaça, com ou sem a ampliação de seu escopo formal, não significa necessariamente melhoria proporcional e imediata na organização da produção e nos controles internos. Os problemas estruturais do principal instrumento de monitoramento do PK, o Mecanismo de Revisão pelos Pares, constituem razão adicional para não enfatizar ou ampliar a capacidade punitiva do mecanismo: a adoção dessa estratégia – que tem origens na concepção das ONGs de que o PK deve servir como instrumento para a promoção de objetivos relacionados ao conceito de “segurança humana” – como base de ação poderia vir a originar medidas que desrespeitem regras internacionais de comércio, do ponto de vista formal, e ser contraproducente para os fins do mecanismo, do ponto de vista prático. Poderia, por fim, ao distanciar-se dos objetivos originais do mecanismo, configurar precedente perigoso no manejo internacional da indústria extrativista.

A utilização do *espaço privilegiado de articulação* que é o PK para o exercício de indução e facilitação da adoção de políticas que viabilizem a formalização e a consequente melhoria nos controles internos, sem descuidar da fiscalização da observância de controles mínimos à produção, por outro lado, pode trazer benefícios aos países envolvidos e, naturalmente, ao sistema de certificação como um todo. Esse exercício tem como principal instrumento a cooperação com vistas à disseminação de boas práticas e a superação de entraves de natureza técnica ou financeira. A fiscalização, nesse cenário, não deixa de constituir elemento essencial a conferir credibilidade ao sistema, mas deve ser feita com bom senso, sem objetivos imediatistas e descolados da realidade local, com consideração ao ânimo e ao engajamento do país fiscalizado e, sobretudo, livre de injunções de natureza política ou comercial. A punição de suspensão ou expulsão do mecanismo deve ser considerada apenas em casos extremos, com comprovação da existência de diamantes de conflito entre os diamantes exportados.

Para o Brasil, essa alternativa, além de ser coerente com os esforços em andamento para a organização de sua produção – de diamantes e de outros

minerais – e com o esforço de limitar a vinculação internacional da extração de recursos naturais a conflitos aos casos em que essa relação seja efetivamente comprovável, pode contribuir para maior equilíbrio na relação de forças no âmbito do PK, além de trazer dividendos na relação com países africanos, que formam a maioria dos produtores artesanais e aluvionares, e com Venezuela e Guiana, com quem devem ser articuladas estratégias de combate ao contrabando nas fronteiras comuns. Pode, por fim, orientar e servir de base para o trato abrangente, não necessariamente vinculado à certificação, da organização da produção mineral em países que emergem de conflitos e passam à atenção da Comissão de Construção da Paz da ONU, como é hoje o caso de Serra Leoa.

Algumas medidas práticas iniciais podem ser sugeridas para a perseguição desses objetivos:

I) Participar do Grupo de Trabalho de Monitoramento (GTM) e do Comitê de Participação (CP), que são os grupos de trabalho que se ocupam da fiscalização dos controles internos, por meio das Visitas e Missões de Revisão. Integrar o maior número possível das Visitas e Missões, e trabalhar para a consolidação de formato padrão das inspeções;

II) Exercer vigilância nos debates sobre o assunto na ONU (seja no CSNU, nos próximos anos, ou na AGNU, quando da consideração da resolução anual sobre os diamantes de conflito), e eventualmente na OMC, a fim de evitar que o mandato do PK seja alterado;

III) Exercer vigilância, nas reuniões intersessionais e plenárias, além das reuniões do GTM e do CP, caso o Brasil venha a participar desses grupos, para evitar que o mandato do PK, no que se refere à aplicação das punições previstas em seu sistema de certificação, seja interpretado de forma extensiva;

IV) Dar seguimento, com base na experiência inicial com Angola, a iniciativas de cooperação que tenham como foco a organização da produção mineral, principalmente a artesanal e aluvionar; e

V) Dar continuidade e aprofundar a articulação com Venezuela e Guiana com vistas ao combate ao contrabando nas fronteiras comuns. Com a Venezuela, dar continuidade ao esforço de assistir o país na reformulação de seus controles mínimos e na reintegração ao PK.

Atuação nesses moldes não significa ruptura com as características da atuação brasileira no PK até o momento, mas mero aprofundamento nos

pontos considerados essenciais. Não significa, tampouco, que tal aprofundamento teria o condão de transpor definitivamente os desafios identificados. A multiplicidade de temas, atores e interesses compreendidos na atividade do mecanismo, e na própria atividade produtiva sobre o qual se debruça, sugere que a única perspectiva possível é a evolutiva. O único elemento cuja evolução deve ser vista com suspeita, no entendimento deste trabalho, é o poder de punir do Sistema de Certificação.

Bibliografia

Livros

ARCHER, Clive. *International Organizations*. Londres: Routledge, 2001.

ARNOLD, Guy. *Africa: A Modern History*. Londres: Atlantic Books, 2005.

BAUMBACH, Marcelo. *Os Regimes de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: Evolução Recente e Apreciação Crítica*. Brasília: Instituto Rio Branco, Quinquagésimo Curso de Altos Estudos, 2006.

BAYART, Jean-François; ELLIS, Stephen; HIBOU, Beatrice. *The Criminalisation of the State in Africa*. Londres: James Currey, 1999.

CAIRNCROSS, Bruce. *Rocks and Minerals of Southern Africa*. Cape Town, Struik Publishers, 2004.

BRASIL, Maria L.S.P. *Acordos Internacionais para Produtos de Base: Aspectos Econômicos*. Brasília: Instituto Rio Branco, Vigésimo terceiro Curso de Altos Estudos, 1991.

CALLAND, Richard. *Anatomy of South Africa: Who Holds the Power?* Cidade do Cabo: Zebra Press, 2006.

CAMPBELL, Greg. *Blood diamonds*. Washington: Westview Press, 2004.

CARVALHO, José A.M. *Do Fracasso de Bicesse à Esperança de Lusaca: Etapa da Construção da Paz em Angola sob a Perspectiva do Conselho de Segurança*. Brasília: Instituto Rio Branco, Trigésimo terceiro Curso de Altos Estudos, 1997.

CHABAL, Patrick; DALOZ, Jean-Pascal. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Londres: The International African Institute, James Currey e Indiana University Press, 1999.

_____. *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. Londres: Hurst, 2002.

_____. VIDAL, Nuno. *Angola: the Weigh of History*. Londres: Hurst, 2007.

_____. *Africa: The Politics of Suffering and Smiling*. Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

CLARK, John F. *The African Stakes in the Congo War*. Nova York: Palgrave Mcmillian, 2002.

CLÉMENT, Jean A.P (Ed.). *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo*. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2004.

COELHO, Pedro M.P.; SARAIVA, José F. S. (Editores). *Brazil-Africa Forum on Politics, Cooperation and Trade*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

CORRÊA, Leonilda B.C.G.A. *Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

COSTA E SILVA, Antonio F.D. *Aproximações a uma Definição Internacional de Comportamento Empresarial: os Instrumentos da OCDE para Empresas Multinacionais e sobre Governança Corporativa. Implicações para a Atuação do Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco, Quadragésimo nono Curso de Altos Estudos, 2005.

DALLARI, Pedro B. de A. *Temas Contemporâneos de Relações Internacionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

DEVLIN, Larry. *Chief of Station, Congo: Fighting the Cold War in a Hot Zone*. Public Affairs, 2007.

DE WITTE, Ludo. *The Assassination of Lumumba*. Joanesburgo: Jacana, 2001.

DOWDEN, Richard. *Africa: Altered States, Ordinary Miracles*. Londres: Portobello, 2008.

FARAH, Douglas. *Blood from Stones: the Secret Financial Network of Terror*. Nova York: Broadway, 2004.

FINLAY, Victoria. *Buried Treasure: Travels Through the Jewel Box*. Londres: Sceptre, 2006.

FRANCIS, David J. *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*. Aldershot, Hampshire: Ashgate, 2006.

FRENCH, Howard W. *A Continent for the Taking: the Tragedy and Hope of Africa*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2004.

GBERIE, Lansana. *A Dirty War in West Africa: the RUF and the Destruction of Sierra Leone*. Indiana University Press, 2006.

GILIOME, Hermann e MBENGA, Bernard. *New History of South Africa*. Cidade do Cabo: Tafelberg Publishers, 2007.

GOOD, Kenneth. *Diamonds, Dispossession and Democracy in Botswana*. Jacana Media, Joanesburgo, 2008.

GUERRA, João Paulo. *Savimbi, Vida e Morte*. Lisboa: Bertrand Editora, 2002.

GUEST, Robert. *The Shackled Continent: Africa's Past, Present and Future*. Londres: Macmillan, 2004.

HART, Matthew. *Diamond: a Journey to the Heart of an Obsession*. Nova York: Walker and Company, 2001.

HODGES, Tony. *Angola from Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Londres: James Currey, 2001.

HOPWOOD, Graham. *Guide to Namibian Politics*. Windhoek: Namibia Institute for Democracy, 2006.

IÑIGUEZ, Carlos Piñero. *Hijos del Desierto: Namibia, el nacimiento de una nación*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.

KANFER, Stefan. *The Last Empire: De Beers, Diamonds, and the World*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 1995.

KRASNER, Stephen (Ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

_____. *Sovereignty, Organized Hypocrisy*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1999.

L'ANGE, Gerald. *The White Africans: from colonisation to liberation*. Joanesburgo: Jonathan Ball Publishers, 2005.

LAMAZIÈRE, Georges. *A Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de*

destruição em massa. Brasília: Instituto Rio Branco, Trigésimo primeiro Curso de Altos Estudos, 1995.

LOMBORG, Bjorn. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge University Press, 2004.

MAIER, Karl. *Angola: Promises and Lies*. Serif Publishing, 2007.

MACHENS, Eberhard W. *Platinum, Gold and Diamonds: The Adventure of Hans Merensky's discoveries*. Pretoria: Protea Book House, 2009.

MELBER, Henning e SOUTHALL, Roger. *A New Scramble For Africa? Imperialism, Investment and Development*. Cidade do Cabo: University of KwaZuluNatal Press, 2009.

MEREDITH, Martin. *The State of Africa: a History of Fifty Years of Independence*. Joanesburgo: Jonathan Ball Publishers, 2005.

NEVES, Gilda M.S. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – Perspectiva Brasileira*. Instituto Rio Branco, 2007.

NZONGOLA-NTALAJA, Georges. *The Congo*. Zed Books, 2002.

NUGENT, Paul. *Africa Since Independence*. Londres: Palgrave Macmillan, 2004.

PAKENHAM, Thomas. *The Scramble for Africa*. Joanesburgo: Jonathan Ball Publishers, 2004.

PEARCE, Justin. *An Outbreak of Peace: Angola's Situation of Confusion*. Cidade do Cabo: David Philip, 2005.

PORTO, Francisco J. S. Filho. *As Imposições do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. A Ineficiência do Procedimento Administrativo Brasileiro Originário do Certificado de Kimberley e suas Consequências Práticas: Enfraquecimento da Nação, das Empresas*

Privadas no Mercado Mundial e a Opressão ao Trabalhador Artesanal. Belo Horizonte: FUMEC, 2007.

RENO, William. *Warlord Politics and African States.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

RICARDO, Fany e ROLLA, Alicia (Org.). *Mineração em Terras Indígenas na Amazônia Brasileira.* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2005.

SARAIVA, José Flávio S. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior do Brasil.* Brasília: Editora da UnB, 1996.

SCHUMANN, Walter. *Gemas do Mundo.* São Paulo: Disal Editora, 2006.

SCHWAB, Peter. *Designing West Africa: Prelude to 21st Century Calamity.* Nova York: Palgrave Macmillan, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCHNEIDER, Gabi. *Treasures of the Diamond Coast: a Century of Diamond Mining in Namibia.* Windhoek : MacMillan Education Namibia, 2008.

SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning. *Legacies of Power: Leadership Change and Former Presidents in African Politics.* Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2006.

SCHUMANN, Walter. *Gemas do mundo.* São Paulo: Disal Editora, 2006.

TAMM, Ingrid J. *Diamonds in Peace and War: Severing the Conflict Diamond Connection.* Washington: World Peace Foundation, 2002.

TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul. *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent.* Londres: Routledge, 2004.

TICHOTSKY, John. *Russia's Diamond Colony: the Republic of Sakha*. Londres: Routledge, 2000.

THOMPSON, Leonard. *A History of South Africa*. Joanesburgo: Jonathan Ball Publishers, 2006.

THOMSON, Alex. *An Introduction to African Politics*. Londres: Routledge, 2004.

TURNER, Thomas. *The Congo Wars: Conflict, Myth and Reality*. Zed Books, 2007.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Quinquagésimo quarto Curso de Altos Estudos, 2009.

VLASSENROOT, Koen e BOCKSTAEL, Steven V. (Ed.). *Artisanal diamond mining – Perspectives and Challenges*. Bruxelas: Academia Press, Egmont Institute, 2009.

WRONG, Michela. *In the Footsteps of Mr. Kurtz: living on the brink of disaster in Mobutu's Congo*. Nova York: Perennial, 2002.

ZOELLNER, Tom. *The Heartless Stone: a Journey Through the World of Diamonds, Deceit and Desire*. Nova York: Picador, 2007.

Artigos acadêmicos

AMORIM, Celso. *O Brasil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança*. Ciclo de Debates “Conceitos de Segurança e Defesa – Implicações para a Ação Interna e Externa do Governo” in “Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, v. 1”, Ministério da Defesa, 2004.

BERMAN, Mildred. *The Location of the Diamond-Cutting Industry*. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 61. n.º 2, 1971.

BHAVNANI, Ravi; SNYDER, Richard. *Diamonds, Blood and Taxes: A Revenue-Centered Framework for Explaining Political Order*. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 49, n° 4, 2005.

COLE, Babalola; NDUMBE, J.Anyu. *The Illicit Diamond Trade, Civil Conflicts, and Terrorism in Africa*. *Mediterranean Quaterly*, Spring 2005.

COLLIER, Paul e HOFFLER, Anke. *Greed and grievance in civil wars*, Working Paper WPS 2000-18, World Bank, Washington, DC, 2000.

COOPER, Neil. *As Good as It Gets? Securing Peace and Diamonds in Sierra Leone*. International Studies Association, 2008.

DANSEREAU, Suzanne. *Win-Win or New Imperialism? Public-Private Partnerships in Africa Mining*. *Review of African Political Economy*, v. 32, n°. 103, 2005.

DEB, Mihir; DUTT, Kuntala Lahiri; TIWARI, Garima. *Artisanal and Small-Scale Mining in India: Selected Studies and an Overview of the Issues*. *International Journal of Mining, Reclamation and Environment*, v. 22, n°. 3, 2008.

DE BOECK, Filip. *Garimpeiro Worlds: Digging, Dying & 'Hunting' for Diamonds in Angola*. *Review of African Political Economy*, v. 28, n° 90, 2001.

DUMETT, Raymond E. *Sources for Mining Company History in Africa: The History and Records of the Ashanti Goldfields Corporation (Ghana), Ltd*. *The Business History Review*, v. 62. n°. 3, 1988.

DU PREEZ, Roni L.; KEMPTON, Daniel R. *Namibian-De Beers State-Firm Relations: Cooperation and Conflict*. *Journal of Southern African Studies*, v. 23, n° 4, 1997.

ECHOLS, Marsha A. *Biofuels Certification and the Law of the World Trade Organization*. International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue Paper n°. 19, 2009.

FEARON, James e LAITIN, David. *Ethnicity, insurgency, and civil war*. American Political Science Review 97, 2003.

FISHER, Eleanor. *Artisanal Gold Mining at the Margins of Mineral Resource Governance: a Case from Tanzania*. Development Southern Africa, v. 25, n° 2, 2008.

GBERIE, Lansana. *West Africa: Rocks in a Hard Place: the Political Economy of Diamonds and Regional Destabilization*. Occasional Paper n° 9, The Diamonds and Human Security Project, Partnership Africa Canada, 2003.

GOREAUX, L. *Conflict diamonds*. Washington: Africa Region Working Paper Series, 2001.

GRANT, J. Andrew; TAYLOR, Ian. *Global Governance and Conflict Diamonds: the Kimberley Process and the Quest for Clean Gems*. The Round Table, v. 93, n° 375, 2004.

GRANT, J. Andrew. *Diamonds, Foreign Aid and the Uncertain Prospects for Post-Conflict Reconstruction in Sierra Leone*. The Round Table, 2005.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. *Theories of International Regimes*. International Organization, v. 41, n° 3, 1987.

HASS, Ernst B. *Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes*. World Politics, v. 32, n° 3, 1980.

HERBST, Jeffrey. *Economic Incentives, Natural Resources and Conflict in Africa*. Journal of African Economies. ABI-INFORM Global, 2000.

HILSON, Gavin. *Delivering Aid to Grassroots Industries: a Critical Evaluation of Small-scale Mining Support Services*. Minerals and Energy, v. 17, n° 1, 2002.

_____. *What is Wrong with the Global Support Facility for Small-scale Mining?* Progress in Development Studies 7, 3, 2007.

HUMPHREYS, Macartan. *Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms*. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 49, n°. 4, 2005.

KANTZ, Carola. *Public-Private Partnerships and The South: the Case of the Kimberley Process*. International Studies Association, 2006.

_____. *The Power of Socialization: Engaging the Diamond Industry in the Kimberley Process*. *Business and Politics*, v. 9, Issue 3, 2007.

_____. *Negotiating Multi-stakeholder Initiatives: Exploring the Conditions for Successful Cooperation*. International Studies Association, 2008.

KARTAS, Moncef. *The Peacebuilding Commission and the 'International' Peace-Building Practices in Burundi and Sierra Leone*. International Studies Association, 2008.

KEEN, David. *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper 320. Londres : International Institute of Strategic Studies, 1998.

KEMPTON, Daniel R. e LEVINE, Richard. *Soviet and Russian Relations with Foreign Corporations: The Case of Gold and Diamonds*. *Slavic Review*, v. 54, n°. 1, 1995.

KNIGHT, John e STEVENSON, Heather. *The Williamson Diamond Mine, De Beers, and the Colonial Office: A Case-Study of the Quest for Control*. *The Journal of Modern African Studies*, v. 24, n°. 3, 1986.

KRASNER, Stephen D. *Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why*. *International Studies Quarterly*, v. 25, n°. 1, 1981.

_____. *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables*. *International Organization*, v. 36, n°. 2, 1982.

LE BILLION, Philippe. *Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000*. *African Affairs*, 2001.

_____. *Thriving on War: The Angolan Conflict & Private Business*. Review of African Political Economy, v. 28, n° 90, 2001.

_____. *Fatal Transactions: Conflict Diamonds and the (Anti) Terrorist Consumer*. Antipode, Blackwell Publishing, 2006.

MORTON, Jeffrey S. *The Legal Regulation of Conflict Diamonds*. International Studies Association, 2004.

MULLINS, Christopher W.; ROTHE, Dawn L. *Gold, Diamonds and Blood: International State-Corporate Crime in the Democratic Republic of the Congo*. Contemporary Justice Review, v. 11, n° 2, 2008.

REED, Darryl. *Resource Extraction Industries in Developing Countries*. Journal of Business Ethics, v. 39, n° 3, 2002.

ROSS, Michael L. *Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War, in The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

_____. *How do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases*. International Organization, v. 58, n° 1, 2004.

SAMSET, Ingrid. *Conflict of Interests or Interests in Conflict? Diamonds and War in the DRC*. Review of African Political Economy, v. 29, n° 93D 94, 2002.

SCHEIBER, Christine. *Curing the Resource Curse: Moving Beyond the Kimberley Process*. American Political Science Association, 2005.

SHAWKI, Noha. *Global Civil Society and Human Security Initiatives: Towards Transformative or Reformative Change?* American Political Science Association, 2004.

_____. *Understanding the Role of Transnational Advocacy Networks in Global Governance*. International Studies Association, 2006.

SPAR, Debora L. *Markets: Continuity and Change in the International Diamond Market*. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 20, n.º 3, 2006.

WEGTER, Bartjan. *Emerging from the Crib: the Difficult First Steps of the Newly Born UN Peacebuilding Commission*. *International Organizations Law Review*, 2007.

YOUNG, Oran R. *International Regimes: Problems of Concept Formation*. *World Politics*, v. 32, n.º 3, 1980.

_____, *The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment*. *International Organization*, v. 43, n.º 3, 1989.

Relatórios de ONGs

- *A Rough Trade: the Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict* – Global Witness, 1998.

- *Diamonds and Human Security – 2003-2009 – Partnership Africa Canada (PAC)*.

- *The Failure of Good Intentions* – PAC, 2005.

- *Fugitives and Phantoms: the Diamond Exporters of Brazil* – PAC, 2006.

- *Loupe Holes: Illicit Diamonds in the Kimberley Process* – PAC e Global Witness, 2008.

- *Zimbabwe Diamonds and the Wrong Side of History* – PAC, 2009.

- *Other Facets* – n.º 1-31, PAC, 2001-2009.

- *The Legal Aspects of the Kimberley Process – Fatal Transactions*, 2007.

- *Conflict Diamonds from Zimbabwe – Fatal Transactions et al*, 2007.

Principais periódicos consultados

Africa-Confidential

Africa Report

African Geopolitics

BBC Focus on Africa

Jeune Afrique

Mail and Guardian

New African

Rapaport Diamond Report

The Economist

Sítios de internet

<http://www.africandiamondcouncil.org/index.php?menu=1>

<http://www.diamondfacts.org/>

http://ec.europa.eu/external_relations/kimb/intro/index.htm

<http://www.globalwitness.org>

<http://www.kimberleyprocess.com/>

<http://www.pacweb.org>

<http://www.un.org>

<http://www.worlddiamondcouncil.com/>

Lista de Anexos

1. Resolução 1173 (1998), do CSNU.
2. Resolução 1306 (2000), do CSNU.
3. Resolução 55/56 (2000), da AGNU.
4. Resolução 1459 (2003), do CSNU.
5. Declaração de Interlaken.
6. Documento KPCS.
7. Rules of Procedure of Meetings of the Plenary and its Ad Hoc Working Groups and Subsidiary Bodies.
8. Declaração de Moscou sobre Controles Internos à Produção Artesanal e Aluvionar.
9. Administrative Decision on the KPCS Peer Review Mechanism.
10. Annual Global Summary: 2008 Production, Imports, Exports and KPC Counts.
11. Lista de Participantes em novembro de 2009

Anexos

1. Resolução 1173 (1998), do CSNU

UNITED
NATIONS

S



Security Council

Distr.
GENERAL

S/RES/1173 (1998)
12 June 1998

RESOLUTION 1173 (1998)

Adopted by the Security Council at its 3891st meeting,
on 12 June 1998

The Security Council,

Reaffirming its resolution 696 (1991) of 30 May 1991 and all subsequent relevant resolutions, in particular resolution 1127 (1997) of 28 August 1997,

Reaffirming its firm commitment to preserve the unity, sovereignty and territorial integrity of Angola,

Expressing its grave concern at the critical situation in the peace process, which is the result of the failure by the União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) to implement its obligations under the "Acordos de Paz" (S/22609, annex), the Lusaka Protocol (S/1994/1441, annex), relevant Security Council resolutions and the plan for the completion by 31 May 1998 of the remaining tasks of the Lusaka Protocol, which was submitted by the Special Representative of the Secretary-General to the Joint Commission on 15 May 1998,

Recalling the statement of its President of 22 May 1998 (S/PRST/1998/14),

Recognizing the steps taken by the Government of Unity and National Reconciliation (GURN) to fulfil its obligations under the above-mentioned plan to cease the dissemination of hostile propaganda on State-controlled media and to reduce cases of abuse by the Angolan National Police,

Taking note of the statement of 2 June 1998 issued by the United Nations Observer Mission in Angola (MONUA) regarding the continued existence of non-demobilized UNITA forces (S/1998/503, annex),

A

1. Condemns UNITA, and holds its leadership responsible, for its failure to implement fully its obligations contained in the Lusaka Protocol, relevant Security Council resolutions, in particular resolution 1127 (1997), and the plan

98-16652 (E)

/...

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

S/RES/1173 (1998)

Page 2

submitted by the Special Representative of the Secretary-General to the Joint Commission;

2. Demands that UNITA fully cooperate without conditions in the immediate extension of State administration throughout the national territory, including in particular in Andulo, Bailundo, Mungo and Nharea, and stop any attempts to reverse this process;

3. Reiterates its demand that UNITA complete its demilitarization and stop any attempts to restore its military capabilities;

4. Demands also that UNITA cooperate fully with MONUA in the verification of its demilitarization;

5. Demands further that UNITA stop any attacks by its members on the personnel of MONUA, international personnel, the authorities of the GURN, including the police, and the civilian population;

6. Urges the GURN to continue to refrain from any action, including the excessive use of force, which might undermine the process of normalization of State administration, encourages the GURN to make use of UNITA personnel, as appropriate and in accordance with the provisions of the Lusaka Protocol, in areas to which State administration is extended, and encourages also the GURN to continue to give priority to peaceful actions that contribute to the successful conclusion of the peace process;

7. Also calls upon the GURN and in particular UNITA to avoid taking any action which might lead to renewed hostilities or undermine the peace process;

8. Stresses the importance of strengthening the rule of law, including the full protection of all Angolan citizens throughout the national territory;

9. Calls upon the GURN and in particular UNITA to guarantee unconditionally the safety, security and freedom of movement of all United Nations and international personnel;

10. Requests the Secretary-General to redeploy MONUA personnel immediately and as appropriate to support and facilitate the extension of State administration throughout the national territory, including in particular in Andulo, Bailundo, Mungo and Nharea, and calls upon UNITA to cooperate fully in this regard;

B

Recalling paragraph 9 of resolution 1127 (1997),

Determining that the current situation in Angola constitutes a threat to international peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

11. Decides that all States, except Angola, in which there are funds and financial resources, including any funds derived or generated from property of

/...

UNITA as an organization or of senior officials of UNITA or adult members of their immediate families designated pursuant to paragraph 11 of resolution 1127 (1997), shall require all persons and entities within their own territories holding such funds and financial resources to freeze them and ensure that they are not made available directly or indirectly to or for the benefit of UNITA as an organization or of senior officials of UNITA or adult members of their immediate families designated pursuant to paragraph 11 of resolution 1127 (1997);

12. Decides also that all States shall take the necessary measures:

(a) to prevent all official contacts with the UNITA leadership in areas of Angola to which State administration has not been extended, except for those by representatives of the GURN, of the United Nations and of the Observer States to the Lusaka Protocol;

(b) to prohibit the direct or indirect import from Angola to their territory of all diamonds that are not controlled through the Certificate of Origin regime of the GURN;

(c) to prohibit, upon notification by the Chairman of the Committee created pursuant to resolution 864 (1993) to all Member States of guidelines approved by that Committee, the sale or supply to persons or entities in areas of Angola to which State administration has not been extended, by their nationals or from their territory, or using their flag vessels or aircraft, of equipment used in mining or mining services;

(d) to prohibit, upon notification by the Chairman of the Committee created pursuant to resolution 864 (1993) to all Member States of guidelines approved by that Committee, the sale or supply to persons or entities in areas of Angola to which State administration has not been extended, by their nationals or from their territory, or using their flag vessels or aircraft, of motorized vehicles or watercraft or spare parts for such vehicles, or ground or waterborne transportation services;

13. Decides further that the Committee created pursuant to resolution 864 (1993) may authorize, on a case-by-case basis, upon a no-objection procedure, exemptions to the measures specified in paragraphs 11 and 12 above for verified medical and humanitarian purposes;

14. Decides that the measures specified in paragraphs 11 and 12 above shall come into force without further notice at 00.01 Eastern Daylight Time on 25 June 1998, unless the Security Council decides, on the basis of a report by the Secretary-General, that UNITA has fully complied by 23 June 1998 with all its obligations under paragraph 2 of this resolution;

15. Expresses its readiness to review the measures specified in paragraphs 11 and 12 above and in paragraph 4 of resolution 1127 (1997) and terminate them, if the Secretary-General reports at any time that UNITA has fully complied with all its relevant obligations;

16. Expresses also its readiness to consider the imposition of further additional measures if UNITA does not fully comply with its obligations under

/...

the "Acordos de Paz", the Lusaka Protocol and relevant Security Council resolutions;

17. Calls upon all States and all international and regional organizations to act strictly in accordance with the provisions of this resolution notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement or any contract entered into or any licence or permit granted prior to the date of adoption of this resolution;

18. Also calls upon all States to implement strictly the measures imposed in paragraphs 19, 20, and 21 of resolution 864 (1993) and paragraph 4 of resolution 1127 (1997), as well as to comply with paragraph 6 of resolution 1127 (1997);

C

19. Requests the GURN to designate, and to notify to the Committee created pursuant to resolution 864 (1993), the areas of Angola to which State administration has not been extended;

20. Requests the Committee created pursuant to resolution 864 (1993):

(a) to draw up guidelines expeditiously for the implementation of paragraphs 11 and 12 above and to consider ways and means for further strengthening the effectiveness of the measures adopted by the Council in its previous resolutions;

(b) to report to the Council by 31 July 1998 regarding the actions taken by States to implement the measures specified in paragraphs 11 and 12 above;

21. Requests Member States to provide to the Committee created pursuant to resolution 864 (1993), no later than 15 July 1998, information on the measures they have adopted to implement the provisions of paragraphs 11 and 12 above;

22. Requests also Member States having information about any violations of the provisions of this resolution to provide this information to the Committee created pursuant to resolution 864 (1993) for distribution to Member States;

23. Decides to remain actively seized of the matter.

2. Resolução 1306 (2000), do CSNU

United Nations

S/RES/1306 (2000)


Security Council

 Distr.: General
 5 July 2000

Resolution 1306 (2000)

Adopted by the Security Council at its 4168th meeting, on 5 July 2000

The Security Council,

Recalling its previous resolutions and the statements of its President concerning the situation in Sierra Leone, and in particular its resolutions 1132 (1997) of 8 October 1997, 1171 (1998) of 5 June 1998 and 1299 (2000) of 19 May 2000,

Affirming the commitment of all States to respect the sovereignty, political independence and territorial integrity of Sierra Leone,

Having considered the report of the Secretary-General of 19 May 2000 (S/2000/455), and in particular its paragraph 94,

Determining that the situation in Sierra Leone continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

A

Expressing its concern at the role played by the illicit trade in diamonds in fuelling the conflict in Sierra Leone, and at reports that such diamonds transit neighbouring countries, including the territory of Liberia,

Welcoming ongoing efforts by interested States, the International Diamond Manufacturers Association, the World Federation of Diamond Bourses, the Diamond High Council, other representatives of the diamond industry and non-governmental experts to improve the transparency of the international diamond trade, and encouraging further action in this regard,

Emphasizing that the legitimate diamond trade is of great economic importance for many States, and can make a positive contribution to prosperity and stability and to the reconstruction of countries emerging from conflict, and *emphasizing further* that nothing in this resolution is intended to undermine the legitimate diamond trade or to diminish confidence in the integrity of the legitimate diamond industry,

00-51701 (E)

S/RES/1306 (2000)

Welcoming the decision taken by the member States of the Economic Community of West African States (ECOWAS) at their Abuja summit on 28-29 May 2000 to undertake a regional inquiry into the illegal trade in diamonds,

Taking note of the letter of 29 June 2000 to its President from the Permanent Representative of Sierra Leone to the United Nations and of its enclosure (S/2000/641),

1. *Decides* that all States shall take the necessary measures to prohibit the direct or indirect import of all rough diamonds from Sierra Leone to their territory;

2. *Requests* the Government of Sierra Leone to ensure, as a matter of urgency, that an effective Certificate of Origin regime for trade in diamonds is in operation in Sierra Leone;

3. *Also requests* States, relevant international organizations and other bodies in a position to do so to offer assistance to the Government of Sierra Leone to facilitate the full operation of an effective Certificate of Origin regime for Sierra Leone rough diamonds;

4. *Further requests* the Government of Sierra Leone to notify the Committee established by resolution 1132 (1997) ("the Committee") of the details of such a Certificate of Origin regime when it is fully in operation;

5. *Decides* that rough diamonds controlled by the Government of Sierra Leone through the Certificate of Origin regime shall be exempt from the measures imposed in paragraph 1 above when the Committee has reported to the Council, taking into account expert advice obtained at the request of the Committee through the Secretary-General, that an effective regime is fully in operation;

6. *Decides* that the measures referred to in paragraph 1 above are established for an initial period of 18 months, and *affirms* that, at the end of this period, it will review the situation in Sierra Leone, including the extent of the Government's authority over the diamond-producing areas, in order to decide whether to extend these measures for a further period and, if necessary, to modify them or adopt further measures;

7. *Further decides* that the Committee shall also undertake the following tasks:

(a) To seek from all States further information regarding the action taken by them with a view to implementing effectively the measures imposed by paragraph 1 above;

(b) To consider information brought to its attention concerning violations of the measures imposed by paragraph 1 above, identifying where possible persons or entities, including vessels, reported to be engaged in such violations;

(c) To make periodic reports to the Security Council on information submitted to it regarding alleged violations of the measures imposed by paragraph 1 above, identifying where possible persons or entities, including vessels, reported to be engaged in such violations;

(d) To promulgate such guidelines as may be necessary to facilitate the implementation of the measures imposed by paragraph 1 above;

(e) To continue its cooperation with other relevant sanctions committees in particular that established pursuant to resolution 985 (1995) of 13 April 1995 concerning Liberia and that established pursuant to resolution 864 (1993) of 15 September 1993 concerning the situation in Angola;

8. *Requests* all States to report to the Committee established by resolution 1132 (1997), within 30 days of the adoption of this resolution, on the actions they have taken to implement the measures imposed by paragraph 1 above;

9. *Calls upon* all States, in particular those through which rough diamonds from Sierra Leone are known to transit, and all relevant international and regional organizations to act strictly in accordance with the provisions of this resolution notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement or any contract entered into or any licence or permit granted prior to the date of adoption of this resolution;

10. *Encourages* the International Diamond Manufacturers Association, the World Federation of Diamond Bourses, the Diamond High Council and all other representatives of the diamond industry to work with the Government of Sierra Leone and the Committee to develop methods and working practices to facilitate the effective implementation of this resolution;

11. *Invites* States, international organizations, members of the diamond industry and other relevant entities in a position to do so to offer assistance to the Government of Sierra Leone to contribute to the further development of a well-structured and well-regulated diamond industry that provides for the identification of the provenance of rough diamonds;

12. *Requests* the Committee to hold an exploratory hearing in New York no later than 31 July 2000 to assess the role of diamonds in the Sierra Leone conflict and the link between trade in Sierra Leone diamonds and trade in arms and related *materiel* in violation of resolution 1171 (1998), involving representatives of interested States and regional organizations, the diamond industry and other relevant experts, *requests* the Secretary-General to provide the necessary resources, and *further requests* the Committee to report on the hearing to the Council;

13. *Welcomes* the commitments made by certain members of the diamond industry not to trade in diamonds originating from conflict zones, including in Sierra Leone, *urges* all other companies and individuals involved in trading in rough diamonds to make similar declarations in respect of Sierra Leone diamonds, and *underlines* the importance of relevant financial institutions encouraging such companies to do so;

14. *Stresses* the need for the extension of government authority to the diamond-producing areas for a durable solution to the problem of illegal exploitation of diamonds in Sierra Leone;

15. *Decides* to conduct a first review on the measures imposed by paragraph 1 above no later than 15 September 2000, and further such reviews every six months after the date of adoption of the resolution, and to consider at those times what further measures may be necessary;

16. *Urges* all States, relevant United Nations bodies and, as appropriate, other organizations and interested parties to report to the Committee information on possible violations of the measures imposed by paragraph 1 above;

S/RES/1306 (2000)

B

Stressing the need to ensure effective implementation of the measures concerning arms and related materiel imposed by paragraph 2 of resolution 1171 (1998),

Stressing the obligation of all Member States, including those neighbouring Sierra Leone, to comply fully with the measures imposed by the Council,

Recalling the ECOWAS Moratorium on the Importation, Exportation and Manufacture of Light Weapons in West Africa adopted in Abuja on 31 October 1998 (S/1998/1194, annex),

17. *Reminds* States of their obligation to implement fully the measures imposed by resolution 1171 (1998), and *calls upon* them, where they have not already done so, to enforce, strengthen or enact, as appropriate, legislation making it a criminal offence under domestic law for their nationals or other persons operating on their territory to act in violation of the measures imposed by paragraph 2 of that resolution, and to report to the Committee not later than 31 July 2000 on the implementation of those measures;

18. *Urges* all States, relevant United Nations bodies and, as appropriate, other organizations and interested parties to report to the Committee information on possible violations of the measures imposed by the Council;

19. *Requests* the Secretary-General, in consultation with the Committee, to establish a panel of experts, for an initial period of four months, consisting of no more than five members:

(a) To collect information on possible violations of the measures imposed by paragraph 2 of resolution 1171 (1998) and the link between trade in diamonds and trade in arms and related materiel including through visits to Sierra Leone and other States as appropriate, and making contact with those they consider appropriate, including diplomatic missions;

(b) To consider the adequacy, for the purpose of detecting flights of aircraft suspected of carrying arms and related materiel across national borders in violation of the measures imposed by paragraph 2 of resolution 1171 (1998), of air traffic control systems in the region;

(c) To participate, if possible, in the hearing referred to in paragraph 12 above;

(d) To report to the Council through the Committee with observations and recommendations on strengthening the implementation of the measures imposed by paragraph 2 of resolution 1171 (1998), and of those imposed by paragraph 1 above, no later than 31 October 2000;

and *further requests* the Secretary-General to provide the necessary resources;

20. *Expresses* its readiness, on the basis, *inter alia*, of the report produced pursuant to paragraph 19 (d) above, to consider appropriate action in relation to States that it determines to have violated the measures imposed by paragraph 2 of resolution 1171 (1998) and paragraph 1 above;

21. *Urges* all States to cooperate with the panel in the discharge of its mandate, and *underscores*, in this regard, the importance of the cooperation and technical expertise of the Secretariat and other parts of the United Nations system;

22. *Requests* the Committee to strengthen existing contacts with regional organizations, in particular ECOWAS and the Organization of African Unity, and relevant international organizations, including INTERPOL, with a view to identifying ways to improve effective implementation of the measures imposed by paragraph 2 of resolution 1171 (1998);

23. *Requests* the Committee to make information it considers relevant publicly available through appropriate media, including through the improved use of information technology;

24. *Requests* the Secretary-General to publicize the provisions of this resolution and the obligations imposed by it;

25. *Decides* to remain actively seized of the matter.

3. Resolução 55/56 (2000), da AGNU

United Nations

A/RES/55/56



General Assembly

Distr.: General
29 January 2001

Fifty-fifth session
Agenda item 175

Resolution adopted by the General Assembly

[without reference to a Main Committee (A/55/L.52 and Add.1)]

55/56. The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts

The General Assembly,

Expressing its concern over the problem of conflict diamonds fuelling conflicts in a number of countries and the devastating impact of these conflicts on peace, safety and security for people in affected countries,

Understanding conflict diamonds to be rough diamonds which are used by rebel movements to finance their military activities, including attempts to undermine or overthrow legitimate Governments,

Recognizing that the vast majority of rough diamonds produced in the world are from legitimate sources,

Recognizing also that the legitimate trade in diamonds makes a critical contribution to economic development in many countries worldwide,

Acknowledging that the problem of conflict diamonds is of serious international concern, and that measures to address the problem should involve all concerned parties, including producing, processing, exporting and importing countries, as well as the diamond industry,

Recognizing the need to address the problem of rough diamonds originating from territories of diamond-producing countries under military occupation by another country,

Emphasizing that these measures should be effective and pragmatic, consistent with international law, including relevant trade provisions and commitments, and should not impede the current legitimate trade in diamonds or impose an undue burden on Governments or industry, particularly smaller producers, and not hinder the development of the diamond industry,

Recalling all the relevant resolutions of the Security Council, including its resolutions 1173 (1998) of 12 June 1998, 1295 (2000) of 18 April 2000 and 1306 (2000) of 5 July 2000, as well as resolution 1304 (2000) of 16 June 2000,

00 56275

Highlighting the additional important initiatives already taken to address this problem, in particular by the Governments of Angola and Sierra Leone and by other key producing, processing, exporting and importing countries, as well as by the diamond industry and civil society, including the creation by the industry of the World Diamond Council,

Welcoming with appreciation the initiative by the African diamond-producing countries to launch an inclusive consultation process of Governments, industry and civil society, referred to as the Kimberley Process, to deal with the issue,

Taking note of the ministerial statement issued at the conclusion of the meeting on diamonds held in Pretoria on 21 September 2000,¹

Also taking note of the communiqué issued by the London Intergovernmental Meeting on Conflict Diamonds, held on 25 and 26 October 2000,²

1. *Calls upon* all States to implement fully Security Council measures targeting the link between the trade in conflict diamonds and the supply to rebel movements of weapons, fuel or other prohibited material;

2. *Urges* all States to support efforts of the diamond producing, processing, exporting and importing countries and the diamond industry to find ways to break the link between conflict diamonds and armed conflict, and encourages other appropriate initiatives to this end, including improved international cooperation on law enforcement;

3. *Expresses* the need to give urgent and careful consideration to devising effective and pragmatic measures to address the problem of conflict diamonds, the elements of which would include:

(a) The creation and implementation of a simple and workable international certification scheme for rough diamonds;

(b) Basing the scheme primarily on national certification schemes;

(c) The need for national practices to meet internationally agreed minimum standards;

(d) The aim of securing the widest possible participation;

(e) The need for diamond processing, exporting and importing States to act in concert;

(f) The need for appropriate arrangements to help to ensure compliance, acting with respect for the sovereignty of States;

(g) The need for transparency;

4. *Welcomes* the offer by the Government of Namibia to convene a workshop of the world's leading diamond processing, exporting and importing countries, continuing the momentum of the Kimberley Process to consider technical aspects pertaining to the envisaged international certification scheme for rough diamonds;

5. *Encourages* the countries participating in the Kimberley Process to consider expanding the membership of the Process in order to allow all key States

¹ A/55/638, annex.

² A/55/628, annex.

with a significant interest in the world diamond industry to participate in further meetings, and to move ahead with the intergovernmental negotiating process to develop detailed proposals for the envisaged international certification scheme for rough diamonds, in close collaboration with the diamond industry and taking into account the views of relevant elements of civil society;

6. *Requests* the countries participating in the Kimberley Process to submit to the General Assembly, no later than at its fifty-sixth session, a report on progress made;

7. *Decides* to include in the provisional agenda of its fifty-sixth session the item entitled "The role of diamonds in fuelling conflict".

*79th plenary meeting
1 December 2000*

4. Resolução 1459 (2003), do CSNU

United Nations

S/RES/1459 (2003)


Security Council

Distr.: General

28 January 2003

Resolution 1459 (2003)

**Adopted by the Security Council at its 4694th meeting, on
28 January 2003**

The Security Council,

Noting with deep concern the linkage between the illicit trade in rough diamonds from certain regions of the world and the fuelling of armed conflicts that affect international peace and security,

Recalling all relevant resolutions of the Security Council to control the illicit trade in rough diamonds, including 1173 (1998) of 12 June 1998, 1306 (2000) of 5 July 2000, 1343 (2001) of 7 March 2001, 1385 (2001) of 19 December 2001, and 1408 (2002) of 6 May 2002,

Highlighting in particular resolution 1295 (2000) of 18 April 2000 which welcomed the proposal that led to the adoption of the Interlaken Declaration of 5 November 2002 on the Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds,

Highlighting further the importance of conflict prevention through efforts to hinder the fuelling of conflicts by illicit trade in rough diamonds, which is the very nature of the Kimberley Process,

Noting in particular the importance of the major diamond producing, and trading, and processing countries participating in the Kimberley Process system of self-regulation,

Expressing its appreciation to the Governments of South Africa, Namibia, Belgium, the Russian Federation, the United Kingdom, Angola, Botswana, Canada and Switzerland for hosting meetings of the Kimberley Process,

Noting with appreciation the important contribution made by industry and civil society to the development of the Kimberley Process Certification Scheme,

Further noting the decision made at the 5 November 2002 Interlaken meeting to launch the Kimberley Process Certification Scheme beginning on 1 January 2003,

Welcoming the progress achieved at the Interlaken meeting in developing the Kimberley Process Certification Scheme, including the adoption on 5 November 2002 of the Interlaken Declaration on the Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds,

03-22758 (E)

0322758

1. *Strongly supports* the Kimberley Process Certification Scheme, as well as the ongoing process to refine and implement the regime, adopted at the Interlaken Conference as a valuable contribution against trafficking in conflict diamonds and looks forward to its implementation and strongly encourages the participants to further resolve outstanding issues;
 2. *Further welcomes* the voluntary system of industry self-regulation, as described in the Interlaken Declaration; and
 3. *Stresses* that the widest possible participation in the Kimberley Process Certification Scheme is essential and should be encouraged and facilitated and urges all Member States to actively participate in the Scheme.
-

5. Interlaken Declaration

INTERLAKEN DECLARATION OF 5 NOVEMBER 2002 ON THE KIMBERLEY PROCESS CERTIFICATION SCHEME FOR ROUGH DIAMONDS

We, the Ministers and other Heads of Delegation of **Angola, Australia, Botswana, Brazil, Burkina Faso, Canada, Côte d'Ivoire, People's Republic of China, Cyprus, Czech Republic, Democratic Republic of Congo, the European Community, Gabon, Ghana, Guinea, India, Israel, Japan, Republic of Korea, Lesotho, Malta, Mauritius, Mexico, Namibia, Norway, Philippines, Russian Federation, Sierra Leone, South Africa, Swaziland, Switzerland, Tanzania, Thailand, Ukraine, United Arab Emirates, United States of America and Zimbabwe**, meeting in Interlaken, Switzerland, on 5 November 2002, on the occasion of the launch of the Kimberley Process Certification Scheme:

Re-iterating our deep concern about the international trade in conflict diamonds, which can be directly linked to the fuelling of armed conflicts, the activities of rebel movements aimed at undermining or overthrowing legitimate governments and the illicit traffic in, and proliferation of, armaments especially small arms and light weapons. We are further concerned about the consequent devastating impact of such conflicts on the peace, safety and security of people in affected countries and the systematic and gross human rights violations that have been perpetrated in such conflicts;

Recalling the United Nations General Assembly Resolution 55/56 (2000), which calls on the international community to give urgent and careful consideration to devising effective and pragmatic measures to address this problem, and Resolution 56/263 (2002), which welcomed the detailed proposals for an international certification scheme for rough diamonds developed in the Kimberley Process and urged its finalisation and subsequent implementation as soon as possible;

Expressing satisfaction with the proposals for an international certification scheme for rough diamonds developed by the Participants in the Kimberley Process and presented to us in the form of a Document entitled: **“Kimberley Process Certification Scheme”**;

Emphasising that the widest possible participation in the Certification Scheme is essential and should be encouraged and facilitated. To that end, we invite all those involved in the trade in rough diamonds to join the Process without delay and if possible before 1 January 2003;

Welcoming the voluntary system of industry self-regulation, which will provide for a system of warranties underpinned through verification by independent auditors of individual companies and supported by internal penalties set by industry. This will help facilitate the full traceability of rough diamond transactions by relevant government authorities and the effective implementation of the Kimberley Process Certification Scheme;

Noting with appreciation the important contribution made by industry and civil society to the development of the Kimberley Process Certification Scheme;

Recognising that despite the important progress made within the context of the Kimberley Process to address the problem of conflict diamonds, the effective implementation by Participants of the Certification Scheme over the medium to longer term is of utmost importance for the success of the initiative;

Thanking the Government of Switzerland for hosting this Ministerial meeting, as well as the governments of South Africa, Namibia, Belgium, the Russian Federation, the United Kingdom, Angola, Botswana and Canada for hosting meetings of the Kimberley Process, in the lead-up to this meeting;

DECLARE THAT:

1. We adopt the international certification scheme for rough diamonds developed by the Participants in the Kimberley Process and presented to us in the form of the document entitled: **“Kimberley Process Certification Scheme”**.
2. We remain committed to the simultaneous launch of the Certification Scheme beginning on 1 January 2003. Implementation will be based on our respective laws and internal systems of control meeting the standards established in the Document. For applicants that decide to join after this date, the Scheme takes effect for them following notification to the Chair pursuant to Section VI, paragraph 9.
3. We will ensure that the measures taken to implement the Kimberley Process Certification Scheme for rough diamonds will be consistent with international trade rules.
4. We note with appreciation the clear intention of Cyprus, the Czech Republic, Japan, Malta, Thailand and Ukraine to become participants of the Certification Scheme by the end of 2003.
5. We reaffirm our determination to monitor effectively the trade in rough diamonds in order to detect and to prevent trade in conflict diamonds. We consider the Kimberley Process Certification Scheme as an ongoing international process.
6. We thank the Government of South Africa for agreeing to Chair the Kimberley Process in the first year of its implementation.
7. We request our officials to review initial progress in implementation at the first formal meeting of the Participants of the Kimberley Process, to be held early in 2003.

INTERLAKEN, SWITZERLAND, 5 November 2002

Annex to the Interlaken Ministerial Declaration

Statement by the European Community

The Community reserves the right to return to the listing of the European Community as participant to the Kimberley Process in the first recital of the Interlaken Declaration, if this is deemed necessary after the Council of the European Union has taken a decision thereon. The reservation does not in any way affect the political commitment of the European Community to implement the Kimberley Process Certification Scheme.

6. KPCS Document

KIMBERLEY PROCESS CERTIFICATION SCHEME

PREAMBLE

PARTICIPANTS,

RECOGNISING that the trade in conflict diamonds is a matter of serious international concern, which can be directly linked to the fuelling of armed conflict, the activities of rebel movements aimed at undermining or overthrowing legitimate governments, and the illicit traffic in, and proliferation of, armaments, especially small arms and light weapons;

FURTHER RECOGNISING the devastating impact of conflicts fuelled by the trade in conflict diamonds on the peace, safety and security of people in affected countries and the systematic and gross human rights violations that have been perpetrated in such conflicts;

NOTING the negative impact of such conflicts on regional stability and the obligations placed upon states by the United Nations Charter regarding the maintenance of international peace and security;

BEARING IN MIND that urgent international action is imperative to prevent the problem of conflict diamonds from negatively affecting the trade in legitimate diamonds, which makes a critical contribution to the economies of many of the producing, processing, exporting and importing states, especially developing states;

RECALLING all of the relevant resolutions of the United Nations Security Council under Chapter VII of the United Nations Charter, including the relevant provisions of Resolutions 1173 (1998), 1295 (2000), 1306 (2000), and 1343 (2001), and determined to contribute to and support the implementation of the measures provided for in these resolutions;

HIGHLIGHTING the United Nations General Assembly Resolution 55/56 (2000) on the role of the trade in conflict diamonds in fuelling armed conflict, which called on the international community to give urgent and careful consideration to devising effective and pragmatic measures to address this problem;

FURTHER HIGHLIGHTING the recommendation in United Nations General Assembly Resolution 55/56 that the international community develop detailed proposals for a simple and workable international certification scheme for rough diamonds based primarily on national certification schemes and on internationally agreed minimum standards;

RECALLING that the Kimberley Process, which was established to find a solution to the international problem of conflict diamonds, was inclusive of concerned stake holders, namely producing, exporting and importing states, the diamond industry and civil society;

CONVINCED that the opportunity for conflict diamonds to play a role in fuelling armed conflict can be seriously reduced by introducing a certification scheme for rough diamonds designed to exclude conflict diamonds from the legitimate trade;

RECALLING that the Kimberley Process considered that an international certification scheme for rough diamonds, based on national laws and practices and meeting internationally agreed minimum standards, will be the most effective system by which the problem of conflict diamonds could be addressed;

ACKNOWLEDGING the important initiatives already taken to address this problem, in particular by the governments of Angola, the Democratic Republic of Congo, Guinea and Sierra Leone and by other key producing, exporting and importing countries, as well as by the diamond industry, in particular by the World Diamond Council, and by civil society;

WELCOMING voluntary self-regulation initiatives announced by the diamond industry and recognising that a system of such voluntary self-regulation contributes to ensuring an effective internal control system of rough diamonds based upon the international certification scheme for rough diamonds;

RECOGNISING that an international certification scheme for rough diamonds will only be credible if all Participants have established internal systems of control designed to eliminate the presence of conflict diamonds in the chain of producing, exporting and importing rough diamonds within their own territories, while taking into account that differences in production methods and trading practices as well as differences in institutional controls thereof may require different approaches to meet minimum standards;

FURTHER RECOGNISING that the international certification scheme for rough diamonds must be consistent with international law governing international trade;

ACKNOWLEDGING that state sovereignty should be fully respected and the principles of equality, mutual benefits and consensus should be adhered to;

RECOMMEND THE FOLLOWING PROVISIONS:

SECTION I

Definitions

For the purposes of the international certification scheme for rough diamonds (hereinafter referred to as “the Certification Scheme”) the following definitions apply:

CONFLICT DIAMONDS means rough diamonds used by rebel movements or their allies to finance conflict aimed at undermining legitimate governments, as described in relevant United Nations Security Council (UNSC) resolutions insofar as they remain in effect, or in other similar UNSC resolutions which may be adopted in the future, and as understood and recognised in United Nations General Assembly (UNGA) Resolution 55/56, or in other similar UNGA resolutions which may be adopted in future;

COUNTRY OF ORIGIN means the country where a shipment of rough diamonds has been mined or extracted;

COUNTRY OF PROVENANCE means the last Participant from where a shipment of rough diamonds was exported, as recorded on import documentation;

DIAMOND means a natural mineral consisting essentially of pure crystallised carbon in the isometric system, with a hardness on the Mohs (scratch) scale of 10, a specific gravity of approximately 3.52 and a refractive index of 2.42;

EXPORT means the physical leaving/taking out of any part of the geographical territory of a Participant;

EXPORTING AUTHORITY means the authority(ies) or body(ies) designated by a Participant from whose territory a shipment of rough diamonds is leaving, and which are authorised to validate the Kimberley Process Certificate;

FREE TRADE ZONE means a part of the territory of a Participant where any goods introduced are generally regarded, insofar as import duties and taxes are concerned, as being outside the customs territory;

IMPORT means the physical entering/bringing into any part of the geographical territory of a Participant;

IMPORTING AUTHORITY means the authority(ies) or body(ies) designated by a Participant into whose territory a shipment of rough diamonds is imported to conduct all import formalities and particularly the verification of accompanying Kimberley Process Certificates;

KIMBERLEY PROCESS CERTIFICATE means a forgery resistant document with a particular format which identifies a shipment of rough diamonds as being in compliance with the requirements of the Certification Scheme;

OBSERVER means a representative of civil society, the diamond industry, international organisations and non-participating governments invited to take part in Plenary meetings; *(Further consultations to be undertaken by the Chair.)*

PARCEL means one or more diamonds that are packed together and that are not individualised;

PARCEL OF MIXED ORIGIN means a parcel that contains rough diamonds from two or more countries of origin, mixed together;

PARTICIPANT means a state or a regional economic integration organisation for which the Certification Scheme is effective; *(Further consultations to be undertaken by the Chair.)*

REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION ORGANISATION means an organisation comprised of sovereign states that have transferred competence to that organisation in respect of matters governed by the Certification Scheme;

ROUGH DIAMONDS means diamonds that are unworked or simply sawn, cleaved or bruted and fall under the Relevant Harmonised Commodity Description and Coding System 7102.10, 7102.21 and 7102.31;

SHIPMENT means one or more parcels that are physically imported or exported;

TRANSIT means the physical passage across the territory of a Participant or a non-Participant, with or without transshipment, warehousing or change in mode of transport, when such passage is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the Participant or non-Participant across whose territory a shipment passes;

SECTION II

The Kimberley Process Certificate

Each Participant should ensure that:

- (a) a Kimberley Process Certificate (hereafter referred to as the Certificate) accompanies each shipment of rough diamonds on export;
- (b) its processes for issuing Certificates meet the minimum standards of the Kimberley Process as set out in Section IV;
- (c) Certificates meet the minimum requirements set out in Annex I. As long as these requirements are met, Participants may at their discretion establish additional characteristics for their own Certificates, for example their form, additional data or security elements;
- (d) it notifies all other Participants through the Chair of the features of its Certificate as specified in Annex I, for purposes of validation.

SECTION III

Undertakings in respect of the international trade in rough diamonds

Each Participant should:

(a) with regard to shipments of rough diamonds exported to a Participant, require that each such shipment is accompanied by a duly validated Certificate;

(b) with regard to shipments of rough diamonds imported from a Participant:

- require a duly validated Certificate;
- ensure that confirmation of receipt is sent expeditiously to the relevant Exporting Authority. The confirmation should as a minimum refer to the Certificate number, the number of parcels, the carat weight and the details of the importer and exporter;
- require that the original of the Certificate be readily accessible for a period of no less than three years;

(c) ensure that no shipment of rough diamonds is imported from or exported to a non-Participant;

(d) recognise that Participants through whose territory shipments transit are not required to meet the requirement of paragraphs (a) and (b) above, and of Section II (a) provided that the designated authorities of the Participant through whose territory a shipment passes, ensure that the shipment leaves its territory in an identical state as it entered its territory (i.e. unopened and not tampered with).

SECTION IV

Internal Controls

Undertakings by Participants

Each Participant should:

- (a) establish a system of internal controls designed to eliminate the presence of conflict diamonds from shipments of rough diamonds imported into and exported from its territory;
- (b) designate an Importing and an Exporting Authority(ies);
- (c) ensure that rough diamonds are imported and exported in tamper resistant containers;
- (d) as required, amend or enact appropriate laws or regulations to implement and enforce the Certification Scheme and to maintain dissuasive and proportional penalties for transgressions;
- (e) collect and maintain relevant official production, import and export data, and collate and exchange such data in accordance with the provisions of Section V.
- (f) when establishing a system of internal controls, take into account, where appropriate, the further options and recommendations for internal controls as elaborated in Annex II.

Principles of Industry Self-Regulation

Participants understand that a voluntary system of industry self-regulation, as referred to in the Preamble of this Document, will provide for a system of warranties underpinned through verification by independent auditors of individual companies and supported by internal penalties set by industry, which will help to facilitate the full traceability of rough diamond transactions by government authorities.

Section V

Co-operation and Transparency

Participants should:

- (a) provide to each other through the Chair information identifying their designated authorities or bodies responsible for implementing the provisions of this Certification Scheme. Each Participant should provide to other Participants through the Chair information, preferably in electronic format, on its relevant laws, regulations, rules, procedures and practices, and update that information as required. This should include a synopsis in English of the essential content of this information;
- (b) compile and make available to all other Participants through the Chair statistical data in line with the principles set out in Annex III;
- (c) exchange on a regular basis experiences and other relevant information, including on self-assessment, in order to arrive at the best practice in given circumstances;
- (d) consider favourably requests from other Participants for assistance to improve the functioning of the Certification Scheme within their territories;
- (e) inform another Participant through the Chair if it considers that the laws, regulations, rules, procedures or practices of that other Participant do not ensure the absence of conflict diamonds in the exports of that other Participant;
- (f) cooperate with other Participants to attempt to resolve problems which may arise from unintentional circumstances and which could lead to non-fulfilment of the minimum requirements for the issuance or acceptance of the Certificates, and inform all other Participants of the essence of the problems encountered and of solutions found;
- (g) encourage, through their relevant authorities, closer co-operation between law enforcement agencies and between customs agencies of Participants.

Section VI

Administrative Matters

MEETINGS

1. Participants and Observers are to meet in Plenary annually, and on other occasions as Participants may deem necessary, in order to discuss the effectiveness of the Certification Scheme.
2. Participants should adopt Rules of Procedure for such meetings at the first Plenary meeting.
3. Meetings are to be held in the country where the Chair is located, unless a Participant or an international organisation offers to host a meeting and this offer has been accepted. The host country should facilitate entry formalities for those attending such meetings.
4. At the end of each Plenary meeting, a Chair would be elected to preside over all Plenary meetings, *ad hoc* working groups and other subsidiary bodies, which might be formed until the conclusion of the next annual Plenary meeting.
5. Participants are to reach decisions by consensus. In the event that consensus proves to be impossible, the Chair is to conduct consultations.

ADMINISTRATIVE SUPPORT

6. For the effective administration of the Certification Scheme, administrative support will be necessary. The modalities and functions of that support should be discussed at the first Plenary meeting, following endorsement by the UN General Assembly.
7. Administrative support could include the following functions:
 - (a) to serve as a channel of communication, information sharing and consultation between the Participants with regard to matters provided for in this Document;
 - (b) to maintain and make available for the use of all Participants a collection of those laws, regulations, rules, procedures, practices and statistics notified pursuant to Section V;
 - (c) to prepare documents and provide administrative support for Plenary and working group meetings;
 - (d) to undertake such additional responsibilities as the Plenary meetings, or any working group delegated by Plenary meetings, may instruct.

PARTICIPATION

8. Participation in the Certification Scheme is open on a global, non-discriminatory basis to all Applicants willing and able to fulfill the requirements of that Scheme.
9. Any applicant wishing to participate in the Certification Scheme should signify its interest by notifying the Chair through diplomatic channels. This notification should include the information set forth in paragraph (a) of Section V and be circulated to all Participants within one month.
10. Participants intend to invite representatives of civil society, the diamond industry, non-participating governments and international organizations to participate in Plenary meetings as Observers.

PARTICIPANT MEASURES

11. Participants are to prepare, and make available to other Participants, in advance of annual Plenary meetings of the Kimberley Process, information as stipulated in paragraph (a) of Section V outlining how the requirements of the Certification Scheme are being implemented within their respective jurisdictions.
12. The agenda of annual Plenary meetings is to include an item where information as stipulated in paragraph (a) of Section V is reviewed and Participants can provide further details of their respective systems at the request of the Plenary.
13. Where further clarification is needed, Participants at Plenary meetings, upon recommendation by the Chair, can identify and decide on additional verification measures to be undertaken. Such measures are to be implemented in accordance with applicable national and international law. These could include, but need not be limited to measures such as;
 - a. requesting additional information and clarification from Participants;
 - b. review missions by other Participants or their representatives where there are credible indications of significant non-compliance with the Certification Scheme.
14. Review missions are to be conducted in an analytical, expert and impartial manner with the consent of the Participant concerned. The size, composition, terms of reference and time-frame of these missions should be based on the circumstances and be established by the Chair with the consent of the Participant concerned and in consultation with all Participants.
15. A report on the results of compliance verification measures is to be forwarded to the Chair and to the Participant concerned within three weeks of completion of the mission. Any comments from that Participant as well as the report, are to be posted on the restricted access section of an official Certification Scheme website no later than three weeks after the submission of the report to the Participant concerned. Participants and Observers should make every effort to observe strict

confidentiality regarding the issue and the discussions relating to any compliance matter.

COMPLIANCE AND DISPUTE PREVENTION

16. In the event that an issue regarding compliance by a Participant or any other issue regarding the implementation of the Certification Scheme arises, any concerned Participant may so inform the Chair, who is to inform all Participants without delay about the said concern and enter into dialogue on how to address it. Participants and Observers should make every effort to observe strict confidentiality regarding the issue and the discussions relating to any compliance matter.

MODIFICATIONS

17. This document may be modified by consensus of the Participants.
18. Modifications may be proposed by any Participant. Such proposals should be sent in writing to the Chair, at least ninety days before the next Plenary meeting, unless otherwise agreed.
19. The Chair is to circulate any proposed modification expeditiously to all Participants and Observers and place it on the agenda of the next annual Plenary meeting.

REVIEW MECHANISM

20. Participants intend that the Certification Scheme should be subject to periodic review, to allow Participants to conduct a thorough analysis of all elements contained in the scheme. The review should also include consideration of the continuing requirement for such a scheme, in view of the perception of the Participants, and of international organisations, in particular the United Nations, of the continued threat posed at that time by conflict diamonds. The first such review should take place no later than three years after the effective starting date of the Certification Scheme. The review meeting should normally coincide with the annual Plenary meeting, unless otherwise agreed.

THE START OF THE IMPLEMENTATION OF THE SCHEME

21. The Certification Scheme should be established at the Ministerial Meeting on the Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds in Interlaken on 5 November 2002.

22. ANNEX I

Certificates

A. Minimum requirements for Certificates

A Certificate is to meet the following minimum requirements:

- Each Certificate should bear the title “Kimberley Process Certificate” and the following statement: “The rough diamonds in this shipment have been handled in accordance with the provisions of the Kimberley Process Certification Scheme for rough diamonds”
- Country of origin for shipment of parcels of unmixed (i.e. from the same) origin
- Certificates may be issued in any language, provided that an English translation is incorporated
- Unique numbering with the Alpha 2 country code, according to ISO 3166-1
- Tamper and forgery resistant
- Date of issuance
- Date of expiry
- Issuing authority
- Identification of exporter and importer
- Carat weight/mass
- Value in US\$
- Number of parcels in shipment
- Relevant Harmonised Commodity Description and Coding System
- Validation of Certificate by the Exporting Authority

B. Optional Certificate Elements

A Certificate may include the following optional features:

- Characteristics of a Certificate (for example as to form, additional data or security elements)
- Quality characteristics of the rough diamonds in the shipment
- A recommended import confirmation part should have the following elements:

Country of destination
 Identification of importer
 Carat/weight and value in US\$
 Relevant Harmonised Commodity Description and Coding System
 Date of receipt by Importing Authority
 Authentication by Importing Authority

C. Optional Procedures

Rough diamonds may be shipped in transparent security bags.
 The unique Certificate number may be replicated on the container.

Annex II

Recommendations as provided for in Section IV, paragraph (f)

General Recommendations

1. Participants may appoint an official coordinator(s) to deal with the implementation of the Certification Scheme.
2. Participants may consider the utility of complementing and/or enhancing the collection and publication of the statistics identified in Annex III based on the contents of Kimberley Process Certificates.
3. Participants are encouraged to maintain the information and data required by Section V on a computerised database.
4. Participants are encouraged to transmit and receive electronic messages in order to support the Certification Scheme.
5. Participants that produce diamonds and that have rebel groups suspected of mining diamonds within their territories are encouraged to identify the areas of rebel diamond mining activity and provide this information to all other Participants. This information should be updated on a regular basis.
6. Participants are encouraged to make known the names of individuals or companies convicted of activities relevant to the purposes of the Certification Scheme to all other Participants through the Chair.
7. Participants are encouraged to ensure that all cash purchases of rough diamonds are routed through official banking channels, supported by verifiable documentation.
8. Participants that produce diamonds should analyse their diamond production under the following headings:
 - Characteristics of diamonds produced
 - Actual production

Recommendations for Control over Diamond Mines

9. Participants are encouraged to ensure that all diamond mines are licensed and to allow only those mines so licensed to mine diamonds.
10. Participants are encouraged to ensure that prospecting and mining companies maintain effective security standards to ensure that conflict diamonds do not contaminate legitimate production.

Recommendations for Participants with Small-scale Diamond Mining

11. All artisanal and informal diamond miners should be licensed and only those persons so licensed should be allowed to mine diamonds.
12. Licensing records should contain the following minimum information: name, address, nationality and/or residence status and the area of authorised diamond mining activity.

Recommendations for Rough Diamond Buyers, Sellers and Exporters

13. All diamond buyers, sellers, exporters, agents and courier companies involved in carrying rough diamonds should be registered and licensed by each Participant's relevant authorities.
14. Licensing records should contain the following minimum information: name, address and nationality and/or residence status.
15. All rough diamond buyers, sellers and exporters should be required by law to keep for a period of five years daily buying, selling or exporting records listing the names of buying or selling clients, their license number and the amount and value of diamonds sold, exported or purchased.
16. The information in paragraph 14 above should be entered into a computerised database, to facilitate the presentation of detailed information relating to the activities of individual rough diamond buyers and sellers.

Recommendations for Export Processes

17. An exporter should submit a rough diamond shipment to the relevant Exporting Authority.
18. The Exporting Authority is encouraged, prior to validating a Certificate, to require an exporter to provide a declaration that the rough diamonds being exported are not conflict diamonds.
19. Rough diamonds should be sealed in a tamper proof container together with the Certificate or a duly authenticated copy. The Exporting Authority should then transmit a detailed e-mail message to the relevant Importing Authority containing information on the carat weight, value, country of origin or provenance, importer and the serial number of the Certificate.
20. The Exporting Authority should record all details of rough diamond shipments on a computerised database.

Recommendations for Import Processes

21. The Importing Authority should receive an e-mail message either before or upon arrival of a rough diamond shipment. The message should contain details such as

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

the carat weight, value, country of origin or provenance, exporter and the serial number of the Certificate.

22. The Importing Authority should inspect the shipment of rough diamonds to verify that the seals and the container have not been tampered with and that the export was performed in accordance with the Certification Scheme.
23. The Importing Authority should open and inspect the contents of the shipment to verify the details declared on the Certificate.
24. Where applicable and when requested, the Importing Authority should send the return slip or import confirmation coupon to the relevant Exporting Authority.
25. The Importing Authority should record all details of rough diamond shipments on a computerised database.

Recommendations on Shipments to and from Free Trade Zones

26. Shipments of rough diamonds to and from free trade zones should be processed by the designated authorities.

Annex III

Statistics

Recognising that reliable and comparable data on the production and the international trade in rough diamonds are an essential tool for the effective implementation of the Certification Scheme, and particularly for identifying any irregularities or anomalies which could indicate that conflict diamonds are entering the legitimate trade, Participants strongly support the following principles, taking into account the need to protect commercially sensitive information:

- (a) to keep and publish within two months of the reference period and in a standardised format, quarterly aggregate statistics on rough diamond exports and imports, as well as the numbers of certificates validated for export, and of imported shipments accompanied by Certificates;
- (b) to keep and publish statistics on exports and imports, by origin and provenance wherever possible; by carat weight and value; and under the relevant Harmonised Commodity Description and Coding System (HS) classifications 7102.10; 7102.21; 7102.31;
- (c) to keep and publish on a semi-annual basis and within two months of the reference period statistics on rough diamond production by carat weight and by value. In the event that a Participant is unable to publish these statistics it should notify the Chair immediately;
- (d) to collect and publish these statistics by relying in the first instance on existing national processes and methodologies;
- (e) to make these statistics available to an intergovernmental body or to another appropriate mechanism identified by the Participants for (1) compilation and publication on a quarterly basis in respect of exports and imports, and (2) on a semi-annual basis in respect of production. These statistics are to be made available for analysis by interested parties and by the Participants, individually or collectively, according to such terms of reference as may be established by the Participants;
- (f) to consider statistical information pertaining to the international trade in and production of rough diamonds at annual Plenary meetings, with a view to addressing related issues, and to supporting effective implementation of the Certification Scheme.

7. Rules of Procedure of Meetings of the Plenary and its Ad Hoc Working Groups and Subsidiary Bodies

KIMBERLEY PROCESS

RULES OF PROCEDURE OF MEETINGS OF THE PLENARY, and its AD HOC WORKING GROUPS AND SUBSIDIARY BODIES

I SESSIONS

REGULAR SESSIONS

Rule 1

Regular sessions of the Plenary shall be held normally once a year for three working days.

SPECIAL SESSIONS

Rule 2

1. Special sessions of the Plenary shall be held by decision of the Plenary or at the written request of a Participant.
2. In the latter case, the Chair shall forthwith communicate the request to all Participants and Observers¹. If one-third of all the Participants express support for such a session and no other Participant opposes the request within fourteen working days of the communication, the special session shall be convened, but not earlier than four weeks after the communication.

PLACE OF SESSIONS

Rule 3

1. The Participant holding the Chair shall generally host regular or special sessions of the Plenary, and of an *ad hoc* working group or a subsidiary body.
2. The Plenary may accept the invitation of a Participant or an international organisation to host a regular or special session of the Plenary or of an *ad hoc* working group or a subsidiary body.

NOTIFICATION OF OPENING DATE OF SESSIONS

Rule 4

The Chair shall notify the Participants and Observers the date of the opening of each session of the Plenary. Such notification shall be sent at least eight weeks in advance of the regular session and at least four weeks in advance of a special session.

¹ Participants and Observers are as defined in the document entitled "Kimberley Process Certification Scheme"

ADJOURNMENT OF SESSIONS

Rule 5

The Plenary may decide at any session to adjourn temporarily and resume its meeting at a later date.

II AGENDA*DRAWING UP AND COMMUNICATING THE PROVISIONAL AGENDA*

Rule 6

1. The Chair shall draw up the provisional agenda for each session of the Plenary and shall submit it to all Participants and Observers at least four weeks in advance of the opening of a session of the Plenary.
2. The provisional agenda shall include all items called for by these rules, by earlier decisions of the Plenary, or proposed by the Chair, a Participant, an *ad hoc* Working Group or Subsidiary Body of the Plenary or an Observer. Each agenda item of the provisional agenda shall be adequately annotated in order to enable the Plenary to take informed decisions on including the item in the definitive agenda.

DOCUMENTATION FOR ITEMS ON THE PROVISIONAL AGENDA

Rule 7

Documentation concerning any agenda item shall be sent to all Participants and Observers at least three weeks in advance of the opening of a session of the Plenary. Unless the Plenary decides otherwise, documents that have not been sent in time shall not be considered.

PROVISIONAL AGENDA FOR SPECIAL SESSIONS

Rule 8

The provisional agenda for a special session of the Plenary shall consist only of those items proposed for consideration in the request for the holding of the session. It shall be transmitted to the Participants and Observers at the same time as the notice convening the special session.

SUPPLEMENTARY ITEMS

Rule 9

The Plenary may decide to include in the definitive agenda of a session items that were not included in the provisional agenda. Any proposal to include such a supplementary item shall be accompanied by a supporting statement from the delegation initiating it, indicating the urgency of the consideration of the item and the reasons that precluded its inclusion in the provisional agenda.

ADOPTION OF THE AGENDA

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

Rule 10

1. The Plenary shall at the beginning of each session adopt the agenda for that session on the basis of the provisional agenda.
2. A delegation that has proposed the inclusion of an item in the provisional agenda or has requested the inclusion of a supplementary item shall be entitled to be heard by the Plenary on the inclusion of the item in the agenda.

ALLOCATION OF ITEMS

Rule 11

The Plenary may decide to defer the treatment of any item to a future session of the Plenary or to the session of an *ad hoc* working group or subsidiary body.

Rule 12

The Plenary shall allocate items between itself and its *ad hoc* working groups and/or subsidiary bodies and may refer items without preliminary debate back to the proposer of the item, for further information or documentation.

III REPRESENTATION

REPRESENTATIVES, ALTERNATES AND ADVISERS

Rule 13

Each Participant or Observer shall be represented by a delegation, consisting of a representative, and such alternate representatives and advisers as may be required.

CREDENTIALS

Rule 14

The names of representatives, alternate representatives and advisers shall be submitted to the Chair not less than three days before the first meeting they are to attend.

IV CHAIR AND VICE-CHAIR

SELECTION AND SPECIAL RESPONSIBILITIES

Rule 15

1. Each year, at its first regular session, the Plenary shall select a Chair and one Vice-Chair from among the Participants.

2. The plenary, upon recommendation from the Chair, shall decide on the special responsibilities of the Vice-Chair.

3. In the selection of the Chair and Vice-Chair regard shall be had for equitable geographical rotation and for equitable representation of producing/exporting, importing/exporting and importing only Participants.

4. The Participants selected as Chair and Vice-Chair shall decide who from within their delegations shall be the chairperson and vice-chairperson.

TERM OF OFFICE

Rule 16

1. The Chair and the Vice-Chair shall hold office for a period of 12 months from the first day of January following their selection and shall be eligible for re-selection
2. No Chair or Vice Chair shall hold office for more than two consecutive years.

ACTING CHAIRPERSON

Rule 17

1. If the Chairperson finds it necessary to be absent during a session or any part thereof, he/she shall designate either the Vice-Chairman or another person from the delegation of the Participant holding the Chair position to take his/her place.

REPLACEMENT OF THE CHAIRPERSON OR VICE-CHAIRPERSON

Rule 18

If a Participant holding the Chair or Vice-Chair ceases to be a Participant, a new Chair or Vice-Chair shall be selected for the unexpired term.

If the Chairperson or Vice-Chairperson ceases to be able to carry out his/her functions or ceases to be a member of the delegation of a Participant, a new Chairperson or Vice-Chairperson shall be selected for the unexpired term by that Participant holding the Chair or Vice-Chair.

V AD HOC WORKING GROUPS AND SUBSIDIARY BODIES

ESTABLISHMENT

Rule 19

1. The Plenary may establish and define the composition and the terms of reference of:
 - (a) *Ad hoc* working groups; and
 - (b) Subsidiary bodies.

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

2. A Participant not originally part of an ad hoc group or subsidiary body at the time of its establishment may request, through the Chair, that the Plenary agrees to that Participant joining the group or body.
3. Unless agreed otherwise, *ad hoc* working groups and subsidiary bodies shall apply the rules of procedure set out in chapters VI and VIII to XII of this document. They shall not create their own *ad hoc* working groups or subsidiary bodies without prior approval of the Plenary.

VI ADMINISTRATIVE SUPPORT

DUTIES OF THE CHAIR

Rule 20

1. The Chair shall be responsible for all arrangements that may be necessary for plenary sessions, including entry formalities for those attending.
2. In cases where a Participant other than that holding the Chair hosts a session, the host Participant shall together with the Chair be responsible for all arrangements necessary.

Rule 21

Unless otherwise decided by Plenary, the Chair shall ensure:

- a) The reception and circulation of documents;
- b) The production and circulation of the records of the sessions, the decisions of the Plenary and other documentation;
- c) The retention and custody of the documents;
- d) The performing of other tasks requested by the plenary.

STATEMENTS BY THE CHAIRPERSON

Rule 22

The Chair may, subject to Rule 36, make oral as well as written statements to the Plenary concerning any question under consideration.

VII LANGUAGES

Rule 23

The working languages of the Plenary will be English, French, Portuguese, Spanish and Russian.

INTERPRETATION AND TRANSLATION

Rule 24

1. A Participant or Observer may make contributions to the discussion, orally or in written form, in any other language if it provides for interpretation or translation into either English, French, Portuguese, Spanish or Russian.
2. A Participant or Observer may choose to provide only a summary translation into English, French, Portuguese, Spanish and Russian of a document or written contribution made in another language.

LANGUAGE OF RECORDS

Rule 25

Records shall be drawn up in English, French, Portuguese, Spanish and Russian.

LANGUAGE OF DECISIONS

Rule 26

All decisions shall be drawn up and published in English, French, Portuguese, Spanish and Russian.

VIII MEETINGS

GENERAL PRINCIPLES

Rule 27

The meetings of the Plenary shall be held in private unless it decides otherwise².

IX RECORDS OF MEETINGS

WRITTEN AND SOUND RECORDS

Rule 28

1. Summary written records of meetings of the Plenary shall be made under the responsibility of and retained by the Chair.
2. Similar records may also be made and kept of the meetings of *ad hoc* working groups and subsidiary bodies if so decided by the Plenary.
3. Records may be made by sound recordings. In that case a written summary thereof shall also be made.

RECORD OF MEETINGS

Rule 29

² Within the framework of the Kimberley Process, private meetings involve Participants and Observers only

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

1. A summary of records made shall be distributed in provisional form as soon as possible to all delegations participating in a meeting. Participants may, within five working days of their receipt, submit corrections to the Chair of the body concerned. At the end of sessions and in other special circumstances, the time for submitting corrections may be extended by the Chair.
2. The Chairperson of the body to which the record relates, after consulting interested Participants and, where available, the sound recordings of the proceedings, shall decide any disagreement concerning such corrections. Separate corrigenda to provisional records shall normally not be issued.

Rule 30

The records of meetings of the Plenary shall be distributed promptly to Participants and Observers once all corrections have been made. If it so decides, the Plenary could arrange for further dissemination of the records.

DECISIONS AND STATEMENTS

Rule 31

The text of decisions and statements adopted by the Plenary shall be distributed in print to all Participants and Observers as soon as possible.

X CONDUCT OF BUSINESS

QUORUM

Rule 32

1. The Chair may declare a meeting open and permit the debate to proceed when delegations of at least one third of all Participants are present.
2. In cases where in accordance with Rule 19 not all Participants are members of an ad hoc or subsidiary body, the recommendations of that body shall be referred to the Plenary for decision

GENERAL POWERS OF THE CHAIRPERSON

Rule 33

1. In addition to exercising the powers conferred upon him/her elsewhere by these Rules, the Chairperson shall declare the opening and closing of each meeting of the Plenary, direct the discussions, ensure observance of these rules, accord the right to speak, and put questions up for decision.
2. The Chairperson, subject to these rules, shall have complete control of the proceedings of the Plenary and over the maintenance of order at its meetings. He/she shall rule on points of order. He/she may propose to the Plenary: the closure of the list of speakers; a limitation on the time to be allowed to speakers and on the number

of times a delegation may speak on an item; the adjournment or closure of the debate; and the suspension or adjournment of a meeting.

3. The Chairperson, in the exercise of his/her functions, remains under the authority of the Plenary.

POINTS OF ORDER

Rule 34

1. During the discussion of any matter, a representative of a Participant may at any time raise a point of order, which shall be decided immediately by the Chairperson in accordance with these rules. A representative may appeal against the ruling of the Chairperson. The appeal shall be decided immediately by the Plenary.
2. Such a representative may not, in raising a point of order, speak on the substance of the matter under discussion.

SPEECHES

Rule 35

1. No one may address the Plenary without having previously obtained the permission of the Chairperson. Subject to rules 37, 38 and 41, the Chairperson shall call upon speakers in the order in which they signify their desire to speak.
2. Debate shall be confined to the question before the Plenary, and the Chairperson may call a speaker to order if his/her remarks are not relevant to the subject under discussion.
3. The Plenary may limit the time allowed to speakers and the number of times delegations may speak on any question. Permission to speak on a motion to set such limits shall be accorded only to two delegations favouring and to two opposing such limits, after which a decision on the motion shall be taken immediately by Plenary. Interventions on procedural questions shall not exceed two minutes unless the Plenary decides otherwise. When debate is limited and a speaker exceeds the allotted time, the Chairperson shall call him/her to order without delay.

CLOSING OF LIST OF SPEAKERS

Rule 36

During the course of a debate the Chairperson may announce the list of speakers and, with the consent of the Plenary, declare the list closed. When there are no more speakers, the Chairperson shall, with the consent of the Plenary, declare the debate closed. Such closure shall have the same effect as closure by decision of the Plenary.

RIGHT OF REPLY

Rule 37

The Chairperson shall accord the right of reply to a delegation who requests it.

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

Delegations should attempt, in exercising this right, to be as brief as possible and preferably to deliver their statements at the end of the meeting at which this right is requested.

SUSPENSION OR ADJOURNMENT OF THE MEETING

Rule 38

During the discussion of any matter, a Participant may at any time move the suspension or the adjournment of the meeting. No discussion on such motions shall be permitted, and they shall be decided immediately.

ADJOURNMENT OF DEBATE

Rule 39

A Participant may at any time move the adjournment of the debate on the item under discussion. Permission to speak on the motion shall be accorded only to two Participants favouring and two opposing the adjournment, after which the motion shall be decided immediately.

CLOSURE OF DEBATE

Rule 40

A Participant may at any time move the closure of the debate on the item under discussion, whether or not any other delegation has signified his wish to speak. Permission to speak on the motion shall be accorded only to two Participants favouring and two opposing the closure, after which the motion shall be decided upon immediately.

SUBMISSION OF PROPOSALS AND SUBSTANTIVE AMENDMENTS

Rule 41

1. Proposals and substantive amendments from Participants and Observers shall normally be submitted in writing to the Chairperson who shall ensure circulation of copies to the delegations. Unless the Plenary decides otherwise, proposals and substantive amendments shall be discussed or decided upon no earlier than the next working day after copies have been circulated.
2. An amendment is a proposal that does no more than add to, delete from or revise part of another proposal

XI DECISION MAKING

METHOD OF DECIDING

Rule 42

1. Decisions of the Plenary shall be made by consensus of all Participants present.

2. Consensus means that no Participant present at the meeting when the decision is to be taken expresses a formal objection to that proposed decision.
3. *[Placeholder for possible sentence on REIOs and decision-making, subject to further consultations]*

DIVISION OF PROPOSALS AND AMENDMENTS

Rule 43

Parts of a proposal or an amendment shall be decided on separately if a Participant requests that the proposal be divided. Those parts of the proposal or the amendments, which have been approved shall then be put up for decision as a whole; if all the operative parts of a proposal or an amendment have been rejected, the proposal or amendment shall be considered to have been rejected as a whole.

SELECTION OF OFFICE-HOLDERS

Rule 44

Selection of other office-holders e.g. to chair working groups or ad hoc bodies, shall be decided by Participants in plenary, following consultation by the Chairperson on a candidate or slate.

PARTICIPATION OF OBSERVERS

Rule 45

1. Subject to the provisions of Rule 19, an *ad hoc* working group or a subsidiary body may invite representatives of civil society, the diamond industry, international organisations and non-participating governments to participate in its deliberations as Observers.
2. Such an invitation may be made on a permanent or a temporary basis.
3. The Plenary may take a decision at any time to revoke an invitation.
4. Observers may, subject to these Rules of Procedure, make interventions during meetings of the plenary, ad hoc and subsidiary bodies. They may also submit proposals and amendments, in line with Rule 41.

XII AMENDMENT OF RULES OF PROCEDURE

METHOD OF AMENDMENT

Rule 46

Any of these rules may be amended by a decision of the Plenary. These rules, may, however, not be amended until the Plenary has received a report on the proposed amendment from a relevant *ad hoc* working group or subsidiary body.

8. Declaração de Moscou sobre Controles Internos à Produção Artesanal e Aluvionar

IMPROVING INTERNAL CONTROLS OVER ALLUVIAL DIAMOND PRODUCTION

DECLARATION ADOPTED BY THE MOSCOW PLENARY MEETING OF THE KIMBERLEY PROCESS

1. INTRODUCTION: THE CHALLENGE OF CONTROLLING ALLUVIAL PRODUCTION

The 2004 Gatineau Plenary Meeting of the Kimberley Process mandated the Working Group on Monitoring to establish an ad-hoc sub-group to address the challenges facing alluvial producers and promote the exchange of best practices. As tasked by the Gatineau Plenary Meeting, the ad-hoc sub-group has submitted a detailed report to Plenary. The report takes stock of the challenges facing alluvial producers, presents an overview of best practices implemented by a variety of alluvial producers, and sets out concrete ways in which further progress could be made towards proper traceability of alluvial diamond production.

Participants and Observers, meeting in Plenary in Moscow from 15 to 17 November 2005, welcome the report of the sub-group, and fully endorse the finding of the sub-group that effective internal controls in alluvial mining areas are crucial to the overall effectiveness of the Kimberley Process Certification Scheme in preventing conflict diamonds from entering the legitimate diamond trade. Plenary further notes that several Kimberley Process review visits to alluvial producer Participants have emphasized the need for further strengthening of internal controls over artisanal production and an enhancement of the traceability of production from mine to export. Plenary notes that action to this end will require both determined action by the authorities of alluvial producer Participants and, in many cases, targeted capacity-building assistance by other Participants and the international donor community.

In order to promote concrete steps towards more effective internal controls over alluvial production and the trade in alluvial diamonds, and based on the report of the sub-group, Plenary has identified a number of key policies and actions which, if implemented by alluvial producers, would significantly enhance their ability to guarantee that only diamonds produced and traded in accordance with national legislation and the standards of the KPCS can be exported. Relevant recommendations are outlined in Section 2 a) of this Declaration. Moreover, Plenary has identified a number of areas in which concerted and focussed assistance by bilateral and multilateral donors would be most valuable in enhancing national capacities to ensure effective internal controls; recommendations in this regard are outlined in Section 2 b) of this Declaration. The recommendations build on, and further elaborate on, the Recommendations for Participants with Small-scale Diamond Mining contained in Annex II to the KPCS document. Plenary agrees that the recommendations contained in this Declaration may usefully be taken into account in the review of the KPCS due to be completed in 2006, and notably in the review of Annex II thereof.

Plenary extends its appreciation to the three co-ordinators of the ad-hoc sub-group (Sierra Leone, for West Africa; the Democratic Republic of Congo, for Central and Southern Africa; and Brazil, for South America) for the work accomplished. Plenary agrees to extend the mandate of the ad-hoc sub-group, and tasks the sub-group with reporting back to the 2006 Plenary meeting on progress made towards implementing the recommendations contained in this Declaration. Plenary also tasks the sub-group with providing interim reports at regular intervals on progress made (see Section 3 of this Declaration).

2. RECOMMENDATIONS

a) Recommendations for Participants with alluvial production

(i) Ensuring traceability of production from mine to export

Participants are encouraged to:

- Ensure that full records of production are kept on daily basis by artisanal diamond miners, and back these requirements up with adequate provisions for penalties in cases of false record-keeping;
- Ensure regular cross-checking of these production records against sales records to be kept by diamond buyers at the local level; and
- Ensure that precise indications (plot) of the origins of a particular lot of diamonds are indicated on all invoices and documentation accompanying the diamonds to the point of export.

Participants are further encouraged to consider moving towards fully computerized systems for registering and tracking the volume and origin of diamonds produced and traded up until the point of export.

(ii) Regulating artisanal diamond mining

Participants are encouraged to:

- Establish functioning *cadastre* systems to maintain accurate and up-to-date information on production areas and mining licenses granted, and ensure that the information contained in *cadastre* entries is fed into and cross-checked against the information derived from production reports (as set out under point (i));
- Carry out detailed geological surveys of production capacities in artisanal mining areas, and ensure regular cross-checking of reported production against the capacity estimated by such surveys;
- Ensure that adequate numbers of mining inspectors are deployed in artisanal mining areas; and
- Apply legislation and regulations requiring that only licensed miners can engage in artisanal diamond mining, that mining licenses be shown whenever diamonds are offered for sale by artisanal miners, and that mining licenses indicate the area of authorized diamond mining activity.

(iii) Regulating the trade in alluvial diamonds

Participants are encouraged to:

- Verify buying licenses on a regular basis, and in this context verify the volumes of diamonds declared;
- Carry out spot-checks to ensure that reported purchases and sales between different levels of the buying chain add up;

ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR

- Ensure proper supervision of the activities of diamond trading offices, either through the presence of government officials in diamond trading offices to oversee transactions or through appropriate spot-checks;
- Ensure that daily buying records are kept and are regularly submitted to the appropriate authorities;
- Undertake spot checks to ensure that licence numbers given on receipts correspond to the actual origin of the diamonds; and
- Ensure that all stakeholders in the oversight and regulation of diamond production, trading and export have a clear understanding of the aims and modalities of the Kimberley Process Certification Scheme.

(iv) Tackling illicit cross-border trade

Participants are encouraged to:

- Coordinate policy at the regional level with regard to export and other relevant taxes, including through regional harmonization of tax rates where appropriate;
- Take the possible impact on the flow of illicit diamonds into consideration when implementing changes in national tax policy;
- Share information about export tax levels with other Participants in the same region and make this information more widely available within the Kimberley Process;
- Share data on diamond trafficking at a regional level, including through the establishment of regional databases and blacklists of organizations and/or individuals involved in the smuggling of rough diamonds; and
- Strengthen border controls, and ensure full cooperation with the customs authorities of neighbouring Participants, to help prevent illicit diamonds and potential conflict diamonds from neighbouring countries from being brought into the official export chain.

(v) Encouraging artisanal miners to move into the formal economy

Participants are encouraged to:

- Provide advice on effective and safe mining and efficient recovery methods in artisanal mining;
- Create incentives and regulatory frameworks for the establishment of miners' cooperatives;
- Consider mechanisms for allocating part of the tax revenue raised from diamond exports to the development of diamond-producing areas and support for artisanal miners; and
- Promote the development of formal banking infrastructures in artisanal mining areas.

b) Recommendations for other Kimberley Process Participants and for donors

Kimberley Process Participants with the capacity to provide relevant assistance, as well as other multilateral and bilateral donors, are encouraged to:

- Provide support for the establishment of effective traceability systems for artisanal production, focussing on:
 - The establishment of functioning *cadastre* systems;

- Putting in place workable and comprehensive systems for registering production data and ensuring that this is cross-checked with sales records;
 - Building capacity for mines inspectorates and other bodies responsible for the enforcement of mining regulations;
 - The conduct of geological surveys of the main artisanal mining areas;
 - The provision of detailed assessments of the size and nature of the artisanal mining sector in individual Participants; and
 - Support for efforts by civil society groups at the national level to promote the implementation of mining regulations.
- Promote the formalization of the artisanal mining sector, inter alia by:
 - Providing support for mining cooperatives; and
 - Supporting the economic viability of artisanal mining through the provision of skills and (where necessary) equipment.
 - Support regional efforts to address cross-border trafficking in rough diamonds.

3. FOLLOW-UP

Plenary agrees that regular follow-up to the recommendations contained in this Declaration will enhance their operational impact. Plenary therefore tasks the ad-hoc sub-group with reporting back to the 2006 Plenary Meeting through the Chair of the Working Group on Monitoring. This report could notably cover:

- Progress made towards implementing the recommendations contained in this Declaration by individual Participants with alluvial production;
- Follow-up at the regional or sub-regional level towards implementation of the steps recommended in Section 2 a) (iv) of this Declaration;
- Capacity-building assistance for improving internal controls in alluvial Participants, as provided by other Participants and by bilateral and multilateral donors, with particular reference to the recommendations contained in Section 2 b) of this Declaration.

Plenary further recommends that the sub-group provide interim reports on the areas set out above. These interim reports should be provided at four-monthly intervals to the Chair of the Kimberley Process through the Chair of the Working Group on Monitoring.

Finally, Plenary requests the Working Group on Monitoring to include a provision for reporting on steps taken to implement the recommendations, on a voluntary basis, in the annual reports to be submitted by Participants in 2006 regarding their implementation of the KPCS in 2005.

Moscow, 16 November 2005

9. Administrative Decision on the KPCS Peer Review Mechanism

Administrative Decision

KPCS Peer Review system

The KPCS Peer Review system was agreed at the Sun City Plenary meeting in October 2003 and revised at the Gaborone Plenary meeting in November 2006, as a result of the 3-year Review of the Kimberley Process Certification Scheme (KPCS). The Peer Review system consists essentially of the following components: annual reporting, review visits and review missions, and is governed by the provisions of this Administrative Decision.

I. Annual reporting

(a) In accordance with Section VI, paragraph 11 of the KPCS document, Participants are to prepare, and make available to other Participants through the Chair of the Kimberley Process, information on an annual basis on the way in which they are implementing the requirements of the KPCS. The information submitted should make particular reference to Sections II, III, IV and V of the KPCS document. Participants are also encouraged to provide information on the extent to which they are making use of the Recommendations set out in Annex II of the KPCS document and the complementary guidance on internal controls set out in the Administrative Decision on Internal Controls adopted at the Gaborone Plenary in November 2006.

The information submitted should follow the format set out in Annex I of the present Decision. The information should be prepared and submitted each year by 31 March, and should cover implementation of the KPCS during the preceding calendar year.

(b) The Chair should make the reports available to the Chair of the Working Group on Monitoring. The Working Group on Monitoring should review the reports submitted in a timely fashion and prepare a summary of its main findings for each Participant, to be submitted to Plenary through the Chair. The Working Group on Monitoring shall also draw in its assessments on the statistical data made available by Participants in accordance with the provisions of the KPCS, and shall cooperate closely to this end with the Working Group on Statistics. The Working Group on Monitoring may also draw on the information provided by Participants to the Participation Committee.

(c) Any Participant or Observer may communicate additional information regarding implementation of the KPCS by any Participant to the Chair of the Working Group on Monitoring, who should make this information available to the Participant concerned and invite a reply.

(d) Participants are encouraged to share information on implementation of the KPCS on an *ad hoc* basis between Annual Report, through the Chair and the Working Group on Monitoring.

II. Review visits

(a) In order to enhance the credibility of the KPCS, Plenary decided that it would be desirable for the largest number of Participants possible to volunteer to receive a review visit by the date of implementation of the review mechanism as stated in Section VI, paragraph 20 of the KPCS document. Further to the 3-year Review of the KPCS, Plenary agreed that the Peer Review system should be retained and its main elements should be maintained, so that the largest number of Participants would invite and receive further review visits.

(b) The schedule of review visits to the Participants who have volunteered to receive a review visit should be decided by Plenary (including by written procedure) upon a Recommendation through the Chair from the Working Group on Monitoring. Efforts should be made to reflect adequate geographical balance and adequate balance between Participants that are primarily engaged in production and Participants that are primarily engaged in trading or processing in drawing up the recommended schedule. Efforts should also be made to improve efficiency and to reduce costs, inter alia, by conducting regional reviews where feasible.

(c) All review visits should be based on the standard terms of reference attached in Annex II of this Decision. Where appropriate, these may be supplemented by specific regional questions. In case of further review visits to a Participant, particular attention could however be devoted to issues identified in the first review visit.

III. Review missions

(a) At any time between Plenary meetings, and without prejudice to the provisions of Section VI, paragraph 13 of the KPCS document, the sending of a review mission to a Participant where there are credible indications of significant non-compliance with the Certification Scheme, as provided in the KPCS, may be recommended to Plenary by written procedure by the Chair of the Kimberley Process on a recommendation from the Working Group on Monitoring.

(b) Review missions should normally be based on the standard terms of reference attached in Annex II, without prejudice to the provisions of Section VI, paragraph 14 of the KPCS document.

IV Expert Missions

In co-operation with the Participation Committee, expert missions could be organized on an *ad-hoc* basis, including to applicant countries.

Annex I

Guidelines for the Annual Report on the implementation of KPCS in accordance with Section VI, paragraph 11 of the KPCS document

Participants submitting an annual report for the first time (for example, Participants that have only recently joined the KPCS) are requested to follow **in full** these Guidelines. In other cases, as indicated below, where there has been no change in the response, Participants may refer to previous annual reports.

A. Institutional Framework

In this section, up-to-date information on the designated authorities or bodies responsible for implementing the provisions of the KPCS should be provided, in particular on:

1. The Authority with responsibility for the implementation of the KPCS, including the full address and the names of contact persons (in accordance with Section V (a)).
2. The Import and Export Authority, including the full address and the names of contact persons (in accordance with Section IV (b)).

Based on a Recommendation – reply is optional:

In addition, information might be provided on whether an official coordinator to deal with the implementation of the KPCS has been appointed, as suggested by Recommendation No. 1.

B. Legal Framework

In this Section, a confirmation of the legislation in place for the implementation of the KPCS should be provided, with particular reference to:

1. The laws and regulations enacted or amended for the implementation of the Kimberley Process (Section IV (d)), in particular the specific legislative or administrative provisions for
 - export and import of rough diamonds
 - issuance of certificates
 - internal controls
 - penalties introduced for individuals and companies contravening diamond laws and regulations
 - collection and exchange of official production, import and export data
2. Information on changes of legislation that have occurred since the last annual report, including the text of any new legislation adopted (if any).

If there have been no changes in the legal framework since the previous report, Participants may wish to refer to the reply given in the previous report, and indicate clearly that there have been no changes. If there have been changes or additions to the legal framework since the period covered in the previous report, Participants

should provide full information on the nature of these changes or additions.

Where appropriate, Participants are encouraged to provide information under this heading on the measures they have taken to give effect to recent Decisions with respect to the implementation of the KPCS (such as the Decision by the 33rd HS Committee of the WCO with regard to the change of the Explanatory Notes to HS Codes 7102.10, 7102.21 and 7102.31, the Administrative Decision on the Validity Period of KP Certificates, and Technical Guideline No 15), even if such measures have not affected the legal framework as such.

C. Import and Export Regime

In this section, an overview should be given of how the undertakings in the KPCS on the international trade in rough diamonds (Sections II and III) are implemented. The overview may also refer to the Recommendations set out for the Export and Import Process. It should also refer to the issuance and receipt of Kimberley Process certificates by a Participant. In particular, the following questions might be addressed:

Outgoing shipments

- What is the procedure for issuing KP certificates? (Section II (b))
- Does the KP certificate fulfill the security features and requirements set out in Annex I of the KPCS document and as per the attached checklist? (Section II (c))?
- What evidence does an exporter have to provide in order to prove that the rough diamonds being exported have been handled in accordance with the KP and are not conflict diamonds? (Section IV (a) and Recommendation 18)?
- How many Kimberley Process certificates were issued? To which Participants were the KP certificates issued actually sent?

Based on Recommendations – reply is optional:

- *Are rough diamonds sealed in a tamper proof container together with the Certificate or a duly authenticated copy? (Recommendation 19)*
- *Is the exporting authority sending advance notice of shipments by e-mail to the relevant Importing Authority containing information on the carat weight, value, country of origin or provenance, importer and the serial number of the Certificate? (Recommendation 19)*
- *Does the Exporting Authority record all details of rough diamond shipments on a computerized database? (Recommendation 20)*

Incoming shipments

Describe the sequence of events for an incoming shipment from the physical entering of the shipment in your territory to the validation of the Certificate, with particular emphasis on the following questions

- Is confirmation of receipt sent to the relevant Exporting Authority (Section III (b))?
- How do you ensure that only rough diamonds with a Certificate (Section III (b)) and placed in tamper resistant containers (Section IV (c)) are imported?
- Where are the originals of the Certificates kept accessible? (Section III (b))
- How many Certificates were received? From which Participants were Certificates received?
- Have there been cases of shipments which were not in conformity with the provisions of the KPCS? If so, how were these followed up by your authorities?

Based on Recommendations – reply is optional:

- *Are prior notifications of rough diamond shipments received by e-mail (Recommendation 21)?*
- *Do you verify that the seals and the container have not been tampered with and that the export was performed in accordance with the Scheme (Recommendation 22)?*
- *Do you check that the content of an incoming shipment matches the information declared on the certificate (Recommendation 23), e.g. by the use of diamond valuers and other expertise?*
- *Is the return slip or import confirmation coupon sent back to the relevant Exporting Authority? (Recommendation 24)*

If there have been no changes in the import and export regime or other points in this heading since the previous report, Participants may refer to the previous replies and indicate clearly that there have been no changes.

All Participants should provide information on the numbers of KP certificates issued and received in the year (clearly indicating the number of certificates issued or received per Participant), and on shipments which were not in conformity with the KPCS (if any).

D. System of internal controls and Industry Self-Regulation

(Based on Recommendations – reply is optional:)

In this section, a description of the internal system of controls designed to eliminate the presence of conflict diamonds from shipments of rough diamonds, as stipulated by Section IV (a), may be given. In drawing up this information, reference could, among other things, be made to the options and recommendations for internal controls as elaborated in Section IV and Annex II of the KPCS document and the Administrative Decision on Internal Controls, and in particular:

- *The existence and functioning of a voluntary system of industry self-regulation (Section IV)*
- *Have the names of individuals or companies convicted of activities relevant to the purposes of the Certification Scheme been made known to all other Participants through the Chair? (Recommendation 6)*
- *Licensing of diamond mines, miners, buyers, sellers and agents (Recommendations 9, 11, 12, 13, 14)*
- *The existence of a computerized database of licensed diamond mines, miners, buyers and sellers (Recommendation 16)*
- *The keeping of records of buying, selling and/or exporting transactions, listing the names of buying and selling clients, license numbers, volume and value of transactions (Recommendation 15)*

If there have been no changes under this heading, Participants may refer to previous replies, and indicate clearly that there have been no changes. If there have been changes in implementation of any elements of internal controls or industry self-regulation since the period covered in the previous report, Participants may wish to provide full information on the nature of these changes.

E. Statistics

In this section, information supplementing the data already submitted to the Chair of the Working Group on Statistics in accordance with the provisions specified by Annex III of the KPCS may be submitted. This information might also refer to procedural and methodological questions. The statistical data submitted in accordance with Annex III are considered to be part of the annual report.

The statistical data submitted by Participants under the reporting obligations set out in the KPCS document, although formally considered part of the annual report, should continue to be submitted by Participants directly to the Chair of the Working

Group on Statistics in accordance with the methodology endorsed by Plenary. Participants are therefore not required to submit statistical data with their annual reports.

Participants are however encouraged to indicate which statistical reports they have provided in the year covered by the annual report.

F. Implementation of recommendations of Kimberley Process Review Visits and/or Review Missions

In this section, steps undertaken to implement the recommendations made in the report of review visits and/or review missions may be recorded. Requests for technical assistance following review visits and the progress made in this regard may also be recorded in this section. Participants are encouraged to provide detailed information in this section.

Reporting on steps which go beyond the KPCS minimum requirements is encouraged, albeit optional.

Participants for which the Consolidated Report on the previous year's annual reports noted outstanding "issues to be followed up" are encouraged to provide the requested information in this section.

G. Infringements

In this section, information on infringements of the KPCS may be submitted as well as information on measures undertaken in this regard, such as number of seizures of rough diamonds shipments with details, as well as information on prosecution and outcome of specific cases.

H. Miscellaneous

In this section, experiences, observations, problems (and solutions) or additional information related to the implementation of the KPCS can be noted with a view to improving the overall functioning of the Scheme and to establish a "best practice" policy. Information on irregularities encountered or non-compliance with the KPCS by other Participants may also be supplied in this section.

Participants may also set out here, or in separate correspondence with the Chair, the Coordinator for technical assistance or with other Participants, any requests for technical assistance that they feel will enhance their implementation of the KPCS.

ANNEX to the Guidelines

Checklist of Minimum requirements for Certificates according to ANNEX I of the KPCS Document

Each Certificate bears the title "Kimberley Process Certificate" and the following statement: "The rough diamonds in this shipment have been handled in accordance with the provisions of the Kimberley Process Certification Scheme for rough diamonds"

Country of origin for shipment of parcels of unmixed (i.e. from the same) origin

Certificates issued in English or English translation is incorporated

Tamper and forgery resistant

Date of issue and expiry

Issuing authority

Identification of exporter and importer

Carat weight/mass

Value in US\$

Number of parcels in shipment

Relevant Harmonised Commodity Description and Coding System

**Annex II Standard Terms of Reference for
review missions and review visits conducted as
part of peer review in the KPCS**

1. Mandate of review missions and review visits

Review missions and review visits will seek to assess on the ground and in an analytical, expert and impartial manner a Participant's implementation of the KPCS, in consultation with the competent authorities of the Participant concerned. Specifically, each review mission or review visit should seek to:

- (a) Establish whether the Participant under review has in place relevant laws or regulations, procedures and practices to implement the minimum requirements set out in the KPCS document, with particular reference to sections II, III, IV and V of the KPCS document.
- (b) Establish whether the Participant has designated authorities or bodies to implement these requirements.
- (c) Establish whether the requirements of the scheme are being met overall through the specific and systematic application by the designated authorities or bodies of those laws or regulations and procedures.
- (d) Where appropriate, and with the agreement of the Participant concerned, Review missions and review visits should also seek to establish whether and to what extent implementation of the KPCS by the Participant includes making use of any of the Recommendations set out in Annex II of the KPCS document and the complementary guidance on internal controls set out in the Administrative Decision on Internal Controls adopted at the Gaborone Plenary. At the request of Participants, review visit and review mission teams should enter in a dialogue on the implementation of measures recommended with a view to improve the effectiveness of internal controls with a view to supporting the Participant's efforts through appropriate follow-up.
- e) Identify areas where the Participant could benefit from technical assistance and/or training for the implementation of the KPCS.
- f) This mandate may be supplemented in individual cases by more detailed indicators, according to the specific circumstances of the Participant under review, with the consent of the Participant concerned and in consultation with all Participants.

2. Co-operation with authorities of the Participant under review

a) Each review mission or review visit would expect to receive the full cooperation of the authorities of the Participant under review, subject to applicable domestic laws, regulations and policies. At the same time, the members of the peer review mission or review visit would be expected to carry out their work in an analytical, expert and impartial manner with the consent of the Participant concerned.

The authorities of the Participant under review should facilitate access by the review mission or review visit to governmental institutions and governmental organisations relevant to the implementation of the KPCS, and should be willing to solicit the cooperation of relevant industry and other non-governmental entities, consistent with domestic law, regulations and policy, and consistent with organizational rules and regulations.

b) Review missions and review visits will respect local law, regulations and policy on confidentiality of private companies or businesspersons, the privacy of individuals, and the confidentiality of law enforcement or judicial investigation, and any other sensitive information. No Participant would be expected to provide information to a review mission or review visit that is precluded by domestic laws, regulations or policy.

c) Applicable law, regulations and policy pertaining to commercial confidentiality will be observed in all aspects of a review mission's or review visit's activities.

d) Missions and visits should provide a draft itinerary well in advance of the visit to the Participant so that the Participant may consider the persons or facilities to be reviewed during the mission or visit.

3. Composition of Review Missions and Review Visits

a) Within one month of taking office and following consultations with Participants and Observers, the Chair, based on a Recommendation from the Working Group on Monitoring, will designate a sufficient number of persons that it can call upon to join review missions and review visits during its term of office. The Chair will make its selection from candidates submitted to him by Participants or their representatives. Such submissions will be accompanied by a curriculum vitae. In selecting these persons the Chair will ensure that the individuals selected possess the appropriate expertise and level of professionalism.

b) As set out in the KPCS document, the size, composition and timeframe of each mission or visit would be based on the circumstances and be established by the Chair with the consent of the Participant concerned and in consultation with all Participants. Based on experience to date, a useful guide could be that review missions and review visits should generally number five members in total. Each mission or visit could include representatives of three Participants, as well as a representative of an Observer from civil society and an Observer from the private sector. Each review mission or review visit would be led by the representative of a Participant appointed by the Chair of the Kimberley Process. The Chair would seek to ensure geographical balance and adequate balance between Participants that are primarily engaged in (i) production, (ii) trading and (iii) processing of rough diamonds in the composition of a review mission or review visit. The participation of experts from artisanal-alluvial producer Participants should be encouraged. Team members should disclose to the team leader and the Chair any potential conflict of interest in advance of any review visit or review mission. A review mission or review

visit should not include among its members a national of the Participant to be reviewed.

In the case of Participants having previously received a review visit, the size and duration of review visits will be handled with greater flexibility.

c) After consulting with the hosting Participant regarding the composition of the review mission or review visit, the Chair will convey the names and functions of the members of a review mission or review visit to the other Participants and Observers at least two weeks before the mission or visit is to commence its work.

4. Practical arrangements for review missions and review visits

a) Based on experience to date, review missions and review visits would generally be expected to last between 2 and 5 working days, taking into account the specific circumstances of the Participant under review and whether a review visit previously took place. The dates for the review mission or review visit should be determined by mutual consent between the leader of the review mission or review visit and the Participant concerned. Review visit and review mission teams should allocate sufficient time in their planning for timely reporting, in line with sections 5 and 6 below.

b) Members of the review mission or review visit would be expected to be responsible for their own travel and accommodation expenses as well as any medical expenses incurred.

c) The authorities of the Participant under review should ensure freedom of movement for members of the review mission or review visit and should take appropriate steps to protect their person and freedom where necessary.

d) The Participant under review would be expected to assist if possible, and where appropriate, with domestic travel arrangements that are required to accomplish the mandate of the mission or visit.

e) Where this is deemed necessary by at least one member of the review mission or visit, the Participant under review or the leader of the review mission or visit shall make arrangements for interpretation to be provided during the visit of the review mission or visit.

5. Reporting

a) The leader of the review mission or visit, in agreement with the other Participants represented on the mission or visit, should draw up a written draft report. This draft report should give an account of the activities of the mission or visit and set out its findings. In particular, it should give an overview of the implementation of the KPCS as indicated in paragraph 1 of these standard terms of reference for review missions and review visits.

b) The draft report should be submitted simultaneously to the Chair of the Kimberley Process and to the Participant under review at the latest one month after the review mission or review visit has concluded its work in the territory of the Participant under review. The Participant may ask to receive the report in one of its official languages, where that language is one of the languages used in the Plenary of the Kimberley Process.

6. Right of reply and mediation by the Chair

a) The Participant under review may convey in writing to the Chair any observations on the draft report at the latest one month after receiving it. The Chair should send the members of the review mission or review visit a copy of these observations.

b) The Chair may invite the relevant authorities of the Participant and the members of the review mission or review visit to discuss and clarify their assessments in order to correct any mistakes or misunderstandings that may have occurred in the preparation of the draft report.

c) If an agreement can be reached on corrections or additions to the draft report, this corrected version will then be circulated to Participants and Observers. A summary of the main findings (see Annex III) of the report should be prepared and made available in the public area of the KP website by the Chair of the Kimberley Process, with the consent of the Participant concerned and with a view to ensuring public transparency in line with KPCS data publication standards.

d) If no agreement can be reached the Chair should circulate both the report of the review mission or review visit and the observations of the Participant reviewed to the other Participants and Observers.

e) The Chair should inform Participants and Observers of the completion of review visit or review mission reports, with a link to the KP website.

7. Use of data and information gathered by review missions and review visits

a) The Chair and the members of the review mission or review visit should refrain from disclosing to any person not participating in the review mission or visit any material gathered during the mission or visit, as well as any draft report or responses from Participants under review, until the report has been circulated by the Chair to the other Participants.

b) In accordance with section VI, paragraph 15 of the KPCS document, Participants and Observers shall refrain from disclosing the contents of the report of the review mission or visit to any party which is not a Participant or Observer.

c) The members of the review mission or review visit should at all times respect the confidentiality of additional information acquired during review missions and

review visits and not mentioned in the report, and should not release any such information without the consent of the Participant involved.

8. Follow-up action

- a) Where a review mission or review visit considers that its findings merit more extensive discussion or follow-up on the part of the Chair and Participants, the leader of the review mission or review visit should so inform the Chair of the Kimberley Process and the members of the Working Group on Monitoring. The Chair may recommend taking further action in accordance with the relevant provisions of section VI, paragraph 16 of the KPCS document.
- b) Where the review mission deems this necessary and appropriate, the Chair may recommend to Plenary the sending of a follow-up mission or review visit, which should be subject to the same modalities as the initial review mission or review visit.
- c) Leaders or designated team members of review visits and review missions should be tasked by the Working Group on Monitoring to verify the state of implementation and follow-up to review visit and review mission recommendations. The Working Group on Monitoring should maintain a register of reports and related follow-up.

ANNEX III Suggested guidelines for summaries of review visit reports

1. Background

The standard terms of reference for review visits and review missions contained in Annexe II of the Administrative Decision on the Implementation of Peer Review in the KPCS provide that, in addition to the report of a review visit being made available to all Participants and Observers, “a summary of the main findings of the report may also be made available publicly by the Chair of the Kimberley Process, with the consent of the Participant concerned.”

In order to ensure that such summaries are as informative and as consistent as possible, the Working Group on Monitoring believes that it would be useful for summaries to contain a number of standard elements. The present document is thus intended to provide (non-binding) guidance to review visit teams on such standard elements and on a possible standard structure for summaries.

2. Length and level of detail

As a general guide, a summary should not exceed two to three pages in length, although the precise length will depend on the circumstances of the review visit (including the number of recommendations). In keeping with the spirit of the Administrative Decision on Peer Review, it is recommended that a summary should focus on structural issues (such as the institutional framework, the legal framework and standard implementing practice in the Participant under review, as well as any capacity issues where these are identified), rather than on individual cases. Similarly, as a general rule, given that summaries are public documents, references to specific companies or individuals (where these are considered necessary) should be limited to the review visit report as such.

3. Suggested structure

As a general guide, a summary could include brief comments under some or all of the following headings:

Context of the visit

Under this heading, summary information should be provided on the background to the visit (invitation from the host authorities; visit carried out as part of the peer review system of the KP), as well as on the team (composition). Basic information could be provided on the programme (e.g. towns/regions visited, official institutions met).

Summary of main findings

Under this heading, a summary indication should be provided as to whether the Participant was found to be compliant with the minimum requirements of the Scheme. Where necessary, additional summary information should be provided on specific issues that need to be addressed, or findings that merit

being highlighted, focussing in particular on the following categories of issues:

- *Legal Framework*
- *Institutional Framework*
- *Production*
- *Import and Export Regime*
- *Internal Controls*
- *Industry Self-Regulation (if appropriate)*
- *Statistics*
- *Other Issues (if appropriate)*

Recommendations

The main Recommendations made by a review visit should be listed under this heading. It should be indicated whether particular Recommendations refer to binding minimum requirements of the KPCS, or whether they refer to Recommendations in the sense of Annex II to the KPCS document.

Best practices (if appropriate)

Under this heading, specific cases of best practices identified by the review visit could be highlighted.

Capacity-building / Technical assistance issues (if appropriate)

Under this heading, the review visit team could list any requests for technical assistance conveyed by the host Participant during the review visit, as well as highlighting any areas in which the team believes the host Participant could benefit from capacity-building assistance.

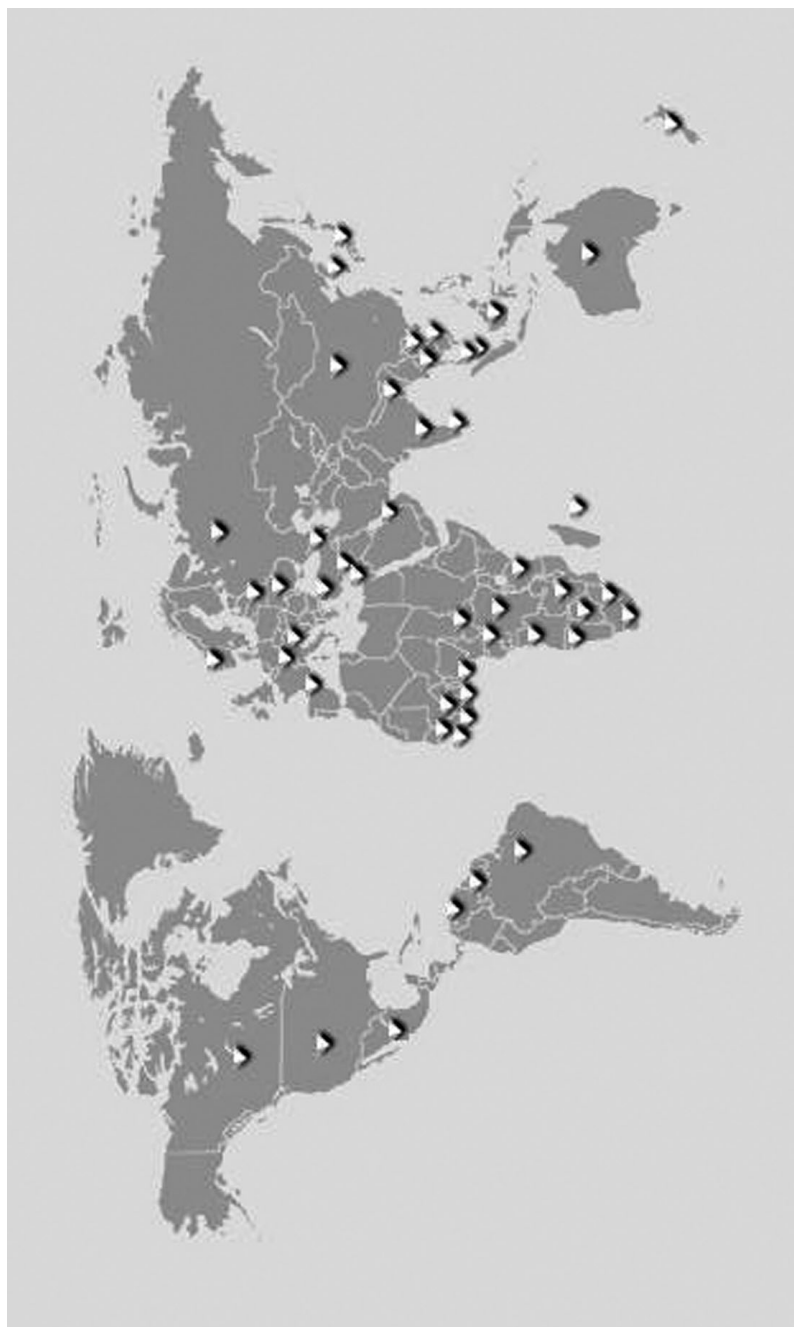
Brussels
November 2007

10. Annual Global Summary: 2008 Production, Imports, Exports and KPC Counts

Country Name	Annual Global Summary: 2008 Production, Imports, Exports and KPC Counts											
	Production					Summary Report					KPC Counts	
	Volume, cts	Value, US\$	US\$/ cts	Volume, cts	Value, US\$	US\$/ cts	Volume, cts	Value, US\$	US\$/ cts	Value, US\$	Import	Export
Angola	8,906,974.26	\$1,209,789,970.30	\$135.63	0.00	\$0.00	\$0.00	7,389,133.63	\$995,408,419.35	\$134.71	\$0.00	0	185
Armenia	0.00	\$0.00	\$0.00	160,749.39	\$59,628,634.12	\$370.94	35,669.73	\$6,851,007.45	\$192.07	\$192.07	175	36
Australia	14,932,137.41	\$326,394,284.80	\$21.86	101,364.35	\$10,743,047.41	\$105.96	15,444,180.05	\$371,571,598.43	\$24.05	\$24.05	114	144
Bangladesh	0.00	\$0.00	\$0.00	2,868.78	\$570,232.19	\$198.77	0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	5	0
Belarus	0.00	\$0.00	\$0.00	98,154.86	\$34,273,265.07	\$348.17	22,941.20	\$4,530,845.10	\$197.50	\$197.50	38	10
Botswana	32,276,000.00	\$3,273,001,000.00	\$101.41	388,210.14	\$310,506,912.18	\$799.84	26,950,309.90	\$2,966,144,893.04	\$110.06	\$110.06	271	175
Brazil	80,226.00	\$6,221,579.00	\$77.55	38,267.38	\$573,046.41	\$14.97	106,835.29	\$9,362,524.66	\$87.64	\$87.64	16	24
Canada	14,802,699.00	\$2,254,710,603.70	\$152.32	2,075,382.07	\$263,207,044.01	\$126.82	16,471,801.12	\$2,416,652,404.99	\$146.71	\$146.71	319	288
Central African Republic	377,209.12	\$47,752,281.70	\$126.59	0.00	\$0.00	\$0.00	377,209.12	\$47,749,282.87	\$126.59	\$126.59	0	93
China, People's Republic of	69,480.29	\$1,370,000.00	\$19.72	26,658,724.61	\$2,331,180,223.94	\$87.45	23,146,488.38	\$1,821,156,879.42	\$78.68	\$78.68	3,271	1,993
Comp. Democratic Republic of	33,401,927.71	\$431,833,163.02	\$12.93	0.00	\$0.00	\$0.00	21,945,888.03	\$532,828,363.00	\$24.96	\$24.96	0	1,105
Congo, Republic of	110,000.00	\$5,250,000.00	\$47.73	0.00	\$0.00	\$0.00	38,737.71	\$1,019,705.00	\$27.76	\$27.76	0	1
Cuba, Divers	0.00	\$0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	0	0
Croatia	0.00	\$0.00	\$0.00	465.93	\$15,774.14	\$33.86	0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	0	0
European Community	0.00	\$0.00	\$0.00	147,751,022.63	\$14,507,550,886.09	\$98.19	152,133,429.07	\$14,704,833,773.27	\$96.66	\$96.66	9,136	26,532
Ghana	643,285.21	\$18,460,766.40	\$28.70	0.00	\$0.00	\$0.00	622,745.12	\$19,959,304.95	\$32.05	\$32.05	0	120
Guinea	3,089,490.09	\$53,688,455.99	\$17.33	2,558.66	\$174,132.85	\$68.06	3,097,380.91	\$66,105,270.41	\$21.94	\$21.94	0	180
Jayana	193,027.00	\$31,190,023.44	\$161.59	0.00	\$0.00	\$0.00	193,028.80	\$31,190,023.44	\$161.59	\$161.59	0	61
India	0.00	\$0.00	\$0.00	147,786,659.43	\$9,591,560,934.28	\$64.90	37,596,691.62	\$239,388,202.61	\$22.07	\$22.07	19,336	2,442
Indonesia	30,529.11	\$7,899,875.78	\$258.77	0.00	\$0.00	\$0.00	30,529.11	\$7,899,875.78	\$258.77	\$258.77	0	5
Israel	0.00	\$0.00	\$0.00	20,725,641.02	\$5,357,613,277.09	\$258.50	17,927,981.30	\$4,197,589,593.39	\$234.14	\$234.14	7,967	5,550
Japan	0.00	\$0.00	\$0.00	361,778.41	\$42,604,626.48	\$117.76	131,759.87	\$32,591,106.04	\$247.35	\$247.35	576	284
Korea, Republic of	0.00	\$0.00	\$0.00	215,905.53	\$11,907,262.86	\$55.15	22,490.96	\$1,585,912.89	\$70.51	\$70.51	193	45
Laos	0.00	\$0.00	\$0.00	121,525.74	\$17,599,244.98	\$144.82	20,708.24	\$2,063,643.41	\$99.65	\$99.65	67	39
Lebanon	0.00	\$0.00	\$0.00	2,472,510.29	\$39,136,492.85	\$15.83	2,391,506.70	\$47,888,745.63	\$20.02	\$20.02	64	56
Lesotho	253,053.98	\$222,680,825.09	\$879.97	0.00	\$0.00	\$0.00	250,656.07	\$250,522,308.33	\$999.47	\$999.47	0	28
Liberia	47,006.50	\$9,891,785.34	\$210.43	76.01	\$12,758.00	\$167.85	47,006.54	\$9,891,785.34	\$210.43	\$210.43	1	68
Malaysia	0.00	\$0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	0	0
Mauritius	0.00	\$0.00	\$0.00	55,445.86	\$28,349,408.29	\$503.43	2,424.35	\$626,003.15	\$258.21	\$258.21	114	50
Mexico	0.00	\$0.00	\$0.00	163,473.58	\$167,242,714.06	\$1,023.06	0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	0	0
Nambila	2,435,195.45	\$918,033,930.96	\$376.99	0.00	\$0.00	\$0.00	1,913,461.18	\$766,057,213.12	\$400.35	\$400.35	80	94
New Zealand	0.00	\$0.00	\$0.00	991.39	\$81,940.44	\$82.65	88.01	\$50,107.75	\$569.34	\$569.34	3	1
Norway	0.00	\$0.00	\$0.00	0.02	\$100.00	\$5,000.00	0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	0	0
Russian Federation	36,925,150.00	\$2,608,957,130.00	\$67.95	254,485.67	\$80,862,529.14	\$239.16	24,472,417.32	\$1,607,134,138.60	\$65.67	\$65.67	50	1,204
Sierra Leone	371,260.95	\$96,772,170.78	\$266.05	1,413.82	\$1,782,954.00	\$1,261.09	371,260.95	\$98,772,170.78	\$266.05	\$266.05	4	366
Singapore	0.00	\$0.00	\$0.00	53,122.42	\$894,955.90	\$16.85	53,028.25	\$908,572.25	\$17.13	\$17.13	6	4
South Africa	12,901,019.00	\$1,236,240,109.00	\$96.82	684,928.31	\$582,253,021.13	\$850.09	10,143,230.22	\$1,484,833,202.45	\$146.39	\$146.39	363	1,277
Sri Lanka	0.00	\$0.00	\$0.00	778,695.07	\$302,747,198.03	\$388.79	497,710.98	\$217,767,695.78	\$445.58	\$445.58	396	388
Switzerland	0.00	\$0.00	\$0.00	8,433,952.69	\$1,560,438,513.00	\$185.02	8,065,032.00	\$1,662,502,815.00	\$207.64	\$207.64	673	648
Tanzania	237,675.72	\$24,083,955.49	\$101.33	990.28	\$160,052.75	\$161.62	220,661.99	\$22,301,215.25	\$101.07	\$101.07	2	114
Thailand	0.00	\$0.00	\$0.00	2,219,628.24	\$512,220,430.91	\$230.77	1,492,327.42	\$264,346,769.00	\$177.14	\$177.14	1,156	868
Togo	8,787.14	\$927,566.85	\$105.58	0.00	\$0.00	\$0.00	8,787.14	\$927,566.85	\$105.58	\$105.58	0	2
Turkey	0.00	\$0.00	\$0.00	38,787.01	\$277,182.64	\$7.15	171.85	\$53,250.00	\$74.13	\$74.13	13	1
Ukraine	0.00	\$0.00	\$0.00	64,388.00	\$15,766,271.00	\$244.86	1,260.00	\$68,243.00	\$54.16	\$54.16	86	12
United Arab Emirates	0.00	\$0.00	\$0.00	38,776,996.63	\$2,155,655,806.03	\$55.69	35,578,996.63	\$3,085,225,776.67	\$86.71	\$86.71	1,631	2,666
United States of America	0.00	\$0.00	\$0.00	4,959,729.87	\$791,917,886.85	\$159.57	3,444,201.48	\$440,790,856.11	\$127.88	\$127.88	1,695	1,711
Venezuela	9,380.94	\$1,293,115.67	\$137.84	0.00	\$0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	0	0
Vietnam	0.00	\$0.00	\$0.00	149,949.48	\$26,387,959.92	\$175.98	3,961.56	\$168,017.13	\$41.91	\$41.91	60	21
Zimbabwe	797,198.10	\$43,825,025.05	\$54.97	2,428.04	\$534,472.63	\$220.54	327,833.60	\$26,693,385.58	\$81.42	\$81.42	5	11
Chinese Taipei *	0.00	\$0.00	\$0.00	44,548.95	\$2,105,022.23	\$47.25	6,938.78	\$567,330.92	\$81.42	\$81.42	96	25
Totals	162,907,716.98	\$12,732,278,808.36	\$78.18	405,643,102.80	\$38,788,526,213.50	\$95.62	412,340,411.19	\$39,059,378,589.48	\$94.73	\$94.73	47,985	48,957

*The Rough Diamond trading entity of Chinese Taipei has also met the minimum requirements of the KPCS.
Source: Kimberley Process Certification Scheme

11. Lista de Participantes









<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>