Implementação dos Princípios Voluntários sobre Segurança e Direitos Humanos em Cabo Delgado, Moçambique

Conclusões preliminares de um Estudo de Base para discussão pelos membros e parceiros do Grupo de Trabalho sobre Princípios Voluntários

1. Introdução

A província de Cabo Delgado, em Moçambique, detém abundantes recursos minerais que têm atraído investimentos estrangeiros maciços. Os mega-projectos multinacionais que procuram extrair estes recursos são potenciais agentes económicos de mudança decisiva para Moçambique e a sua população. No entanto, um conflito violento em evolução com influências tanto nacionais como internacionais apresenta ameaças crescentes à segurança e aos direitos humanos. Marginalizados política e socio-económicamente, e enfrentando um grave sofrimento humanitário, uma grande percentagem da população sofreu, não beneficiou, dos seus recursos naturais. As respostas da segurança nacional moçambicana não conseguiram conter o conflito, resultando em assistência militar externa, nomeadamente da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e do Ruanda. Dado este quadro complexo, há necessidade de melhorar a segurança a fim de permitir o desenvolvimento económico, minimizando ao mesmo tempo o risco de abusos dos direitos humanos e incidentes relacionados com a segurança nas comunidades.

Os Princípios Voluntários sobre Segurança e Direitos Humanos (PVSDH) são o principal padrão global para as empresas do sector extractivo identificarem e abordarem os riscos de segurança e direitos humanos. Os PV são também uma iniciativa global de múltiplas partes interessadas composta por representantes dos três pilares, i.e., dos governos, do sector privado e da sociedade civil, empenhados em promover o diálogo e a resolução conjunta de problemas para melhorar a situação da segurança e dos direitos humanos relacionada com os investimentos empresariais.

xxxxxEm Cabo Delgado, as principais empresas internacionais estabeleceram acordos de segurança com as forças de segurança nacionais e algumas com provedores de

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

segurança privados. Os acordos entre as empresas e os provedores de segurança são realizados com a intenção de mitigar a segurança e os direitos humanos, de acordo com os PV. Contudo, os actuais esforços para implementar os PV continuam a ser *ad hoc* e isolados das agendas mais amplas da reforma do sector de segurança nacional e do Estado de direito. Existe, portanto, uma clara necessidade de aplicar uma abordagem holística e envolvendo as diversas partes interessadas na implementação dos PV, o que também é susceptível de ter um impacto positivo na segurança, direitos humanos e perspectivas de desenvolvimento económico.

Desde 2020, a organização da sociedade civil moçambicana, o Centro para a Democracia e Desenvolvimento (CDD) tem trabalhado para identificar oportunidades e pontos de entrada para a promoção dos PV em Moçambique. Desde 2021, o CDD estabeleceu uma parceria com o DCAF - o Centro de Governação do Sector de Segurança de Genebra - para reforçar este processo através de apoio técnico e aplicação de experiência comparativa de boas práticas de segurança e direitos humanos de outros contextos de implementação dos PV. Enquanto governos membros empenhados dos PV, o Reino Unido e a Suíça estão a prestar apoio a este processo.

Por seu lado, o governo moçambicano anunciou a sua intenção de aderir aos Princípios Voluntários, juntamente com os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Negócios e Direitos Humanos. O Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos de Moçambique lançou desde então um Grupo de Trabalho sobre Princípios Voluntários a nível nacional em Maputo, com o CDD a servir de Secretariado. O Ministério da Justiça também concordou em lançar um Grupo de Trabalho regional de Cabo Delgado, em Pemba, com o apoio do Ministério da Defesa e novamente com o CDD a servir de Secretariado.

Seguindo as boas práticas internacionais sobre o estabelecimento de grupos de trabalho e estruturas de diálogo de diversas partes interessadas, o CDD e o DCAF encomendaram um estudo de base sobre a implementação de PV em relação às partes interessadas e o mapeamento de questões, especificamente para Cabo Delgado. As conclusões preliminares contidas neste documento destinam-se a fornecer elementos de reflexão e uma base para a discussão entre os membros e parceiros do grupo de trabalho sobre Princípios Voluntários.

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

2. Desafios da segurança e direitos humanos

2.1. Um Ambiente de Segurança Complexo com um Conflito Activo em Partes de Cabo Delgado

- Cabo Delgado tem sido o teatro de um conflito violento e destrutivo desde 2017. A população foi apanhada num conflito crescente entre uma organização extremista violenta[1] que procura assegurar maiores benefícios socioeconómicos (através de comércio legal e ilícito), envolvimento religioso, e inclusão na governação dos territórios sob sua influência e o governo (com o apoio dos seus aliados regionais), que procura manter o seu controlo numa província geográfica, política e economicamente distante do resto do país.
- A população tem sofrido muito com o conflito, levando a mais de 800.000 deslocados internos (DI), na sua maioria para o sul da província de Cabo Delgado, longe da península de Afungi. Isto resultou num rápido aumento e no envio de assistência internacional maciça para responder a necessidades humanitárias agudas na província de Cabo Delgado e abordar questões sociopolíticas sobre a prevenção e a abordagem do extremismo violento.
- O conflito em Cabo Delgado tem sido internacionalizado desde 2021 através do destacamento da Missão da SADC em Moçambique (SAMIM), bem como de uma intervenção separada da Força de Defesa Ruandesa (FDR) e da Polícia Nacional Ruandesa (PNR).
- O conflito em Cabo Delgado resultou também num aumento da assistência militar internacional ao governo moçambicano através da Missão de Formação da União Europeia e num apoio de defesa bilateral significativo por parte dos Estados Unidos. O Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos também tem estado em contacto com o governo relativamente ao apoio à formação em matéria de direitos humanos.
- As acções dos insurgentes extremistas violentos, bem como das forças de segurança nacional moçambicanas, geraram alegações de abusos dos direitos humanos de ambos os lados. Além disso, o governo de Moçambique apelou no passado à intervenção e apoio de uma série de empresas militares e de

[1] Referido localmente como Al-Shabaab (AS), embora não deva ser confundido com o grupo terrorista Somali com o mesmo nome.

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

segurança privadas que também foram autores de alegadas violações dos direitos humanos e do direito humanitário internacional.

- Como resultado do conflito em curso, a economia da província tem sofrido, prejudicando assim as já limitadas oportunidades socioeconómicas disponíveis para a população da província, bem como para a comunidade empresarial de Cabo Delgado.

2.2. Esforços de implementação dos Princípios Voluntários Ad Hoc até à data

- Existem quatro grandes recursos extractivos que atraem investimentos multinacionais com maior influência e impacto nas comunidades da Província de Cabo Delgado: desenvolvimento da extracção *onshore* e *offshore* de gás natural liquefeito (GNL); mineração de pedras preciosas, em particular rubis; mineração de grafite; e desenvolvimento industrial projectado da mineração de ouro.
- Das empresas envolvidas, apenas algumas são membros - ou "membros empenhados" - da Iniciativa de Princípios Voluntários (IPV). Na prossecução da implementação dos PV com vista a reforçar a segurança e a situação dos direitos humanos ligada aos investimentos empresariais em Cabo Delgado, será importante assegurar condições equitativas entre todos os operadores económicos para melhorar a implementação e as normas para todas as empresas.
- Até à data, a Total Energies e a Gemfields têm sido as mais avançadas nas suas operações comerciais, desenvolvendo programas voltados para a comunidade, juntamente com uma programação significativa relacionada com PV, para melhorar as normas de segurança e direitos humanos relacionadas com os seus acordos com provedores de segurança públicos e privados. Estes esforços incluíram a provisão de formação em direitos humanos para as forças de segurança públicas e privadas destacadas para as suas operações, o estabelecimento de mecanismos de monitoria e supervisão das forças de segurança destacadas para as suas operações, bem como a elaboração de relatórios operacionais ou mecanismos de queixas para receber e tratar de queixas de potenciais abusos. Além disso, ambas as empresas estabeleceram várias abordagens para melhorar as relações com a comunidade, por exemplo, através de esquemas de emprego.

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

- Apesar dos esforços existentes, continuam a existir alegações de respostas pesadas das forças de segurança pública em matéria de direitos humanos em relação à segurança dos investimentos multinacionais.

2.3. Impacto do Conflito de Cabo Delgado nas Operações Multinacionais e Relações com a Comunidade

- Um grande ataque contra a Cidade de Palma a 24 de Março de 2021 levou a Total a evacuar e suspender as actividades de construção no seu local de GNL na península de Afungi de Cabo Delgado, declarando *force majeure* a 26 de Abril de 2021.
- Como resultado do conflito centrado na península de Afungi, houve reduções significativas de pessoal empresarial em Maputo e nenhum pessoal permanente em Cabo Delgado. Os contratos para actividades no local foram suspensos. Alguns contratos de empreiteiros são susceptíveis de ser rescindidos, dependendo do atraso do projecto.
- Apenas uma empresa moçambicana contratada, a True North Limited, permanece operacional no local do GNL de Afungi, dedicada a manter os serviços essenciais a funcionar em nome do Governo de Moçambique, incluindo logística para a "Força-tarefa conjunta" das forças militares e policiais nacionais designadas para proteger o local.

2.4. Défices de Governação do Sector da Segurança Pública e Eficácia do Sistema de Justiça

- Dada a grande dimensão da província de Cabo Delgado, o conflito activo e o impacto humanitário da deslocação interna tem sido de certa forma confinado à península de Afungi e a áreas no nordeste da província onde se concentra o investimento de GNL.
- No complexo ambiente de segurança de Cabo Delgado, é importante distinguir entre alegações de violação de direitos humanos, ou direito humanitário internacional, cometida pelas forças de segurança moçambicanas no contexto geral do conflito armado na província de Cabo Delgado, ou a mobilização regular de forças de segurança pública, e o conjunto mais restrito de questões de segurança e direitos humanos que surgem das forças de segurança que são designadas para proteger os investimentos multinacionais.

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

- Dito isto, as fraquezas na governação do sector da segurança - formação eficaz, equipamento, supervisão e responsabilização do exército e da polícia - levantam desafios comuns às empresas que contratam com forças de segurança nacionais em toda a província, afectando todos os investimentos.
- Existem outras fraquezas no acesso à justiça devido em parte aos desafios relacionados com a independência do poder judicial e a ausência de estruturas essenciais do Estado de direito em Cabo Delgado que criam um ambiente de contínua falta de responsabilização das forças de segurança que deve ser ultrapassado.
- Por lei, indivíduos ou organizações podem procurar obter reparação civil para abusos dos direitos humanos através dos tribunais nacionais ou apresentar queixas através do Gabinete do Provedor de Justiça, da Comissão Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), e da Ordem dos Advogados moçambicana para procurar a cessação de abusos dos direitos humanos, danos por abusos, ou ambos. A prossecução das queixas através deste sistema, no entanto, continua a ser um desafio.
- A CNDH não tem autoridade para processar os abusos e deve remeter os casos ao sistema judicial. Os membros da Comissão são escolhidos pelos partidos políticos, pela sociedade civil, pelo Primeiro-Ministro e pela Ordem dos Advogados moçambicana. Embora o CNDH seja um defensor activo dos direitos humanos e a sua presença deva ser alargada em Cabo Delgado, a sua falta de recursos e de formação formal de pessoal em direitos humanos impede a sua eficácia.

2.5. Acesso limitado às comunidades

- Em Cabo Delgado, o acesso para consultas e envolvimento com as comunidades e populações locais é limitado (devido às deslocações decorrentes do conflito). Outros desafios persistem para obter consultas significativas com mulheres, crianças, e grupos vulneráveis para compreender as suas experiências e necessidades.

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

3. Oportunidades para a Implementação de Princípios Voluntários em Cabo Delgado

3.1. Uma Plataforma Multissectorial para o Diálogo sobre os PV que trata de Negócios, Segurança e Direitos Humanos Fornece uma Oportunidade Importante para Identificar, Prevenir e Abordar Preocupações de Segurança e Direitos Humanos através da Estrutura dos PV

- O anterior envolvimento, empenho e participação activa do CDD no diálogo entre as várias partes interessadas, relacionado com os PV, junto do Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, polícia moçambicana (PRM), autoridades provinciais (governador e administradores distritais), empresas multinacionais, comunidade empresarial local, e OSC, proporciona uma base sólida para a criação de um Grupo de Trabalho de PV a nível provincial, na primeira oportunidade.
- É necessária uma presença permanente em Pemba para facilitar consultas regulares das partes interessadas, a fim de criar confiança no processo e nos organizadores dos grupos de trabalho.
- O diálogo deve incluir uma vasta gama de intervenientes. Por exemplo, a participação activa da Agência para o Desenvolvimento do Norte (ADIN), como principal agência nacional responsável pela ajuda humanitária, será importante para alcançar a coerência e a sustentabilidade das soluções.
- A participação de outros intervenientes deve ser analisada cuidadosamente. Deve ser ponderada uma abordagem que se concentre no envolvimento comunitário e na resolução de problemas em distritos específicos onde estão presentes investimentos multinacionais (isto é, Montepuez e Palma) para transmitir as preocupações à capital provincial em Pemba, e subsequentemente ao nível nacional em Maputo.

3.2. Várias Prioridades Temáticas para um Grupo de Trabalho Regional sobre os PV em Cabo Delgado já podem ser identificadas

- O apoio ao desenvolvimento de capacidades para permitir um aumento da monitoria e mapeamento direccionado dos direitos humanos deve ser concentrado em primeiro lugar, particularmente porque é provável que nos próximos 3-6 meses sejam desencadeados múltiplos programas complementares de gestão/resolução de conflitos. Esta monitoria permitirá a

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

identificação de tendências mais específicas que podem orientar ainda mais as intervenções temáticas.

- A formação em direitos humanos tanto das forças de segurança pública destacadas para proteger as operações empresariais multinacionais como das forças de segurança destacadas no contexto da resolução de conflitos violentos em Cabo Delgado deverá ser ainda mais harmonizada a fim de alcançar melhorias sustentáveis no comportamento das tropas. Harmonização semelhante e elevação dos padrões de formação, deve ser igualmente considerada em relação aos agentes de segurança privados empregues pelas empresas.
- É necessário um enfoque adicional na criação de ligações entre mecanismos operacionais de queixas e a criação de instituições governamentais independentes de direitos humanos para melhor identificar, com vista a uma melhor abordagem e reparação, os padrões dos desafios em matéria de direitos humanos.
- Partilhar as lições aprendidas com a experiência mais vasta de implementação dos Princípios Voluntários noutros contextos sobre questões tais como o diálogo com a comunidade sensível ao conflito e os vários modelos de mecanismos de queixa operacionais actualmente utilizados pelas empresas multinacionais.

3.3. A complementaridade entre os PV e outros processos deve ser promovida e contribuirá para a coerência entre os doadores e sustentabilidade do desenvolvimento e dos investimentos e esforços sociais

- Há oportunidades para cooperar/colaborar com processos complementares: diálogo de resolução, diálogo de transição energética, projectos bilaterais/multilaterais de coesão social, e iniciativas P/CVE. Esta iniciativa deve ser vista como um complemento a estas abordagens, não como um impedimento.
- Os PV devem estar ligados a outros esforços dos doadores, governo central, autoridades provinciais e sociedade civil para encontrar soluções integradas e melhorias para a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos em Cabo Delgado.

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

3.4. Devem ser mantidas ligações estreitas entre o Grupo de Trabalho dos Princípios Voluntários Nacional e o Grupo de Trabalho Técnico em Cabo Delgado

- Muitos pontos de entrada e oportunidades para promover a segurança e os direitos humanos em Cabo Delgado através dos Princípios Voluntários só serão realizados através da vontade política e esforço prático das partes interessadas dos PV a nível nacional. A promoção de uma formação consistente e sustentável em direitos humanos das forças de segurança pública é apenas um desses exemplos.

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz

O Grupo de Trabalho Nacional de Moçambique sobre os Princípios Voluntários é presidido pelo Ministério da Justiça de Moçambique, com o Centro para a Democracia e Desenvolvimento (CDD) a servir de Secretariado e assessoria técnica do DCAF – the Geneva Centre for Security Sector Governance. As actividades do Grupo de Trabalho para promover os Princípios Voluntários em Moçambique, incluindo a pesquisa, entrevistas e análise para um Estudo de Base sobre a implementação dos Princípios Voluntários em Cabo Delgado, do qual resultou estas Conclusões Preliminares, receberam o generoso apoio do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Commonwealth e Desenvolvimento do Reino Unido, e do Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros da Suíça.

DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance

Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro de Sommerschield, Maputo - Moçambique +258 21 085 797 info@cddmoz.org
www.cddmoz.org @CDD_Moz @cdd_moz @cdd_moz