

O Papel da Diplomacia no Combate À Corrupção

Rafael Marques de Morais

Comunicação apresentada na conferência “Matérias-primas: Uma Maldição para os Países em Desenvolvimento?”

Uma iniciativa do Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas Parlamento Europeu, Bruxelas

3 de Outubro, 2013

O tema de discussão deste painel são as perspectivas de uma diplomacia internacional mais eficaz e activa para “auxiliar” os países em vias de desenvolvimento a melhor usufruírem e beneficiarem dos seus recursos naturais, em particular os seus recursos minerais.

O foco da minha apresentação é Angola, por tratar-se de um dos principais exportadores de matérias-primas em África, nomeadamente de petróleo e diamantes. Angola é um notável caso de estudo pela forma como engaja a diplomacia internacional. Primeiro, o governo angolano tem desenvolvido a capacidade de negociar contratos altamente rentáveis com as multinacionais ocidentais. Segundo, o governo angolano tem explorado, de forma eficaz, os apetites do Ocidente e da China pelo petróleo nacional, assim como pelas receitas arrecadadas, para gozar de impunidade diplomática

internacional. A combinação desses factores tem permitido ao regime saquear os recursos do país e abusar o seu próprio povo, sem quaisquer impedimentos e com total impunidade.

Como pode a diplomacia europeia contribuir para reverter a situação? A corrupção é uma praga que assola Angola, tal como muitos outros países africanos, e que faz com que a abundância de recursos naturais seja de facto uma maldição para as populações, que pouco ou nada beneficiam da sua exploração.

O argumento da minha apresentação é que não é necessária mais diplomacia ou nova legislação, tanto ao nível nacional como internacional, mas sim o cumprimento da legislação existente para combater as cleptocracias e para prevenir o saque dos recursos naturais.

Quadro Político e Legislativo

Estão em vigor mecanismos internacionais abrangentes de combate à corrupção, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC) e a Convenção da União Africana para a Prevenção e Combate à Corrupção (CUAPCC), ratificadas pela maioria dos países africanos. Outros instrumentos legislativos relevantes são o Protocolo Contra a Corrupção da SADC e a Convenção de Combate à Corrupção da OECD, da qual são signatários muitos países da União Europeia. Os países da União Europeia dispõem também de ampla legislação nacional de combate à corrupção.

A CUAPCC, por exemplo, estabelece que é necessário colaborar com os países de “origem das multinacionais, de modo a criminalizar e punir a prática de comissões secretas e outras formas de corrupção envolvidas nas transacções internacionais” (art. 19.º). Além disso, encoraja "todos os países a tomar medidas legislativas para evitar que funcionários públicos corruptos possam usufruir de bens adquiridos por vias ilícitas,

congelando as suas contas no estrangeiro e facilitando a repatriação de dinheiros roubados ou adquiridos ilegalmente para os países de origem" (art. 19.º, 2).

Por sua vez, a CNUCC prevê um enquadramento ainda mais restrito, no contexto do direito internacional, para a recuperação de bens apropriados ilicitamente.

Esses tratados constituem o quadro legal internacional para manter em xeque regimes cleptocráticos que controlam Estados, como é o caso do regime angolano, e os Estados com instituições frágeis, como é o caso da Libéria e da Guiné. De acordo com o conceito grego, cleptocracia define o "Estado governado por ladrões".

Não obstante, os especialistas têm chamado a atenção para a falta de eficácia destes protocolos, nomeadamente a falta de mecanismos transnacionais para obrigar os Estados-membros a cumprir o disposto nestas convenções.

Ao contrário de alguns países africanos que carecem de legislação nacional e de mecanismos para fazer cumprir os dispositivos legais, o regime angolano leva o processo legislativo ao extremo. Em 1996 foi promulgada a Lei da Alta Autoridade Contra a Corrupção, mas o presidente tem desde então paralisado o processo para eleger os seus membros e para o estabelecimento da sua sede.

A incorporação das convenções da União Africana e das Nações Unidas contra a corrupção, assim como o Protocolo da SADC, no direito nacional angolano em 2006 e 2007 fortaleceu a criminalização de actos de funcionários públicos que recebem, para enriquecimento pessoal, comissões, percentagens ou outros benefícios em contratos com o Estado.

Em 2009, o presidente José Eduardo dos Santos decretou uma política de tolerância zero contra a corrupção. No ano seguinte, em 2010, uma nova lei anticorrupção entrou

em vigor, harmonizando num único diploma diferente legislação existente desde a década de 1980. Além disso, em 2010, o presidente também promulgou legislação para o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Como a corrupção de alto nível se tornou um mecanismo cada vez mais óbvio e institucionalizado de governação, a 13 de Setembro de 2013 o presidente criou um grupo de trabalho interministerial para "estudar e elaborar uma proposta de implementação, no sistema jurídico angolano, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção".¹

Corrupção Aberta

Desde 2000, o presidente José Eduardo dos Santos tem exarado despachos que transferem ou atribuem abertamente quotas consideráveis nas concessões diamantíferas a membros da sua família, elementos privilegiados do seu círculo íntimo, generais e altos funcionários do governo e do MPLA. A partir de 2006, este processo foi alargado à atribuição, de forma ilícita, de quotas em concessões petrolíferas. Estas adjudicações têm sido feitas em violação quer da legislação nacional, quer dos tratados internacionais contra a corrupção já mencionados, de que Angola é signatária.

Mais de 95% das receitas de exportação angolanas são provenientes do petróleo, o que representa cerca de metade do PIB. Estima-se que as exportações de petróleo irão atingir um valor recorde de US \$69.7 mil milhões no próximo ano, enquanto as receitas provenientes da exploração de diamantes irão manter-se dentro da média recente de US\$ 1,1 mil milhões.²

¹ ANGOP: "Presidente da República ordena implementação no ordenamento jurídico", 12 de Setembro de 2013, http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2013/8/37/Presidente-Republica-ordena-implementacao-ordenamento-juridico,fc9c38da-f31a-4394-8c36-cf3d30d36b0e.html

² World Bank: Angola Economic Update, June 2013, Issue I, pp.52.

Angola tem sido de forma consistente, durante a última década, uma das economias de mais rápido crescimento económico em todo o mundo. Mas este quadro revela apenas uma parte da realidade.

A título de exemplo, é significativo registar que, em 2012, os cidadãos portugueses remeteram €270,6 milhões de Angola para Portugal, incluindo salários e outros honorários.³ Este valor é muito superior ao montante que o governo angolano orçamentou para a província petrolífera do Zaire e para as províncias diamantíferas da Lunda-Norte e Lunda-Sul. Estas três províncias, juntamente com Cabinda, sustentam o país.

O valor das remessas para a China continua a ser um segredo, mas dadas as actividades de quase meio milhão de cidadãos chineses em Angola, será certamente superior ao valor combinado que o governo angolano atribui a várias províncias estratégicas do país.

De acordo com a classificação por países, investidores angolanos têm contribuído com os mais altos valores de investimento em empresas cotadas na bolsa de valores em Portugal, um Estado-membro da União Europeia. Esses investidores, a maioria deles membros proeminentes da cleptocracia e a empresa petrolífera estatal angolana, Sonangol, investiram mais de €2,86 mil milhões nas empresas portuguesas durante os últimos anos.

A importância de Angola como um dos principais fornecedores de petróleo nos mercados mundiais tem permitido ao governo agir impunemente, livre da censura diplomática que limita a autonomia de muitos países em desenvolvimento, em África e

³ Público: “Remessas de portugueses em Angola cresceram quase quatro vezes em cinco anos”, 21 de Fevereiro de 2013,

<http://www.publico.pt/economia/noticia/remessas-de-portugueses-em-angola-cresceram-quase-quatro-vezes-em-cinco-anos-1585336>

no resto do mundo. Isto aplica-se tanto à conduta do governo angolano na esfera política como na esfera financeira.

A forte posição financeira de Angola permitiu ao governo escapar ao escrutínio das instituições financeiras internacionais, mas a queda no preço do petróleo, que se seguiu à crise financeira de 2008, levou o governo a negociar um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). No quadro desse acordo, a auditoria do FMI de 2011 revelou que US \$32 mil milhões haviam desaparecido desde 2007. No entanto, o FMI prontamente aceitou a explicação do governo de que a discrepância foi o resultado de operações "quasi-fiscais" realizadas pela empresa petrolífera estatal, a Sonangol.⁴

Todavia, segundo explicações do governo, a Sonangol, que em nome do Estado angolano recebe todos os impostos pagos pelas petrolíferas estrangeiras que operam em Angola, estava a realizar transacções com dinheiros públicos que deveriam ter sido efectuadas pelo Ministério das Finanças.

Essas operações clandestinas, ilegais nos termos da legislação angolana, têm sido um mecanismo, publicamente conhecido, de corrupção em Angola. No entanto, o FMI não fez nenhuma tentativa para investigar o que aconteceu com os fundos em falta. Para o FMI, manter boas relações com o governo angolano tem sido mais importante do que o cumprimento dos seus deveres como órgão fiscalizador.

Este tipo de cumplicidade internacional com a corrupção financeira do Estado angolano também se aplica à esfera política: durante as últimas eleições, em Agosto de 2012, governos e ONG's norte-americanas e europeias não enviaram quaisquer missões de observação. Perante os indícios de irregularidades no processo eleitoral, divulgados pela sociedade civil angolana e pelos partidos de oposição, os governos e ONG's ocidentais

⁴ Cfr. resposta integral do FMI, de 9 de Abril de 2012, às questões levantadas pela Human Rights Watch e Revenue Watch Institute, sobre os fundos desaparecidos. A carta está disponível em http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/IMF%20Angola%20Response%20Letter.pdf

permaneceram num silêncio quase total. Por outro lado, as irregularidades eleitorais no Zimbabué, para dar um exemplo proeminente, nunca escapam da crítica dos diplomatas e jornalistas ocidentais.

Além disso, este ano, num caso claro de nepotismo, o presidente José Eduardo dos Santos nomeou o seu próprio filho, de 35 anos, sem experiência profissional reconhecida, para gerir o Fundo Soberano de Angola (FSDEA), que tem uma dotação inicial de US\$ 5 mil milhões provenientes das receitas petrolíferas e uma dotação média anual de US \$ 3,5 mil milhões provenientes da venda de 100 mil barris de petróleo por dia. O Banco Mundial reconheceu que o mandato do fundo "ainda não está claro e uma descrição detalhada dos objectivos da FSDEA e regras de funcionamento não foi ainda tornada pública".

É do conhecimento geral, em Angola, que o Fundo é mais uma estratégia do presidente para contornar a pressão internacional para prestar contas sobre as receitas do petróleo. É um claro desvio de recursos para enriquecer a sua família e uma tentativa de posicionar o seu filho para lhe suceder na presidência do país. Dispondo de tamanhos recursos, o filho do presidente pode facilmente tornar-se uma figura poderosa, procurado em Angola e no estrangeiro para a atribuição de favores e influência.

Os altos níveis de corrupção em Angola têm gerado graves linhas fracturantes no país, que se podem transformar em ameaças à estabilidade política.

Primeiro, apesar da atribuição de US \$ 5 mil milhões anuais para os sectores da defesa e segurança, o exército não conseguiu até agora providenciar equipamentos básicos, tais como uniformes, botas e rações alimentares para os seus soldados em muitas partes do país. A corrupção tem garantido a lealdade das altas patentes do exército, mas tem alienado as tropas.

Em segundo lugar, Angola exporta metade do seu petróleo para a China através de contratos que permanecem envoltos em secretismo. A soberania e os recursos naturais de Angola têm estado subjugados aos interesses de dirigentes e negociantes chineses, em parceria com alguns funcionários da presidência angolana.

Finalmente, o governo tem-se tornado cada vez mais repressivo, numa tentativa de silenciar uma contestação cada vez mais forte à crescente pilhagem dos recursos naturais e ao conseqüente empobrecimento da população angolana. Desde 2009, o governo prendeu mais de 300 pessoas nas províncias diamantíferas das Lundas, suspeitas de tomarem parte em campanhas pacíficas para exigir mais benefícios ou autonomia para a região. Vários destes activistas foram condenados a penas de prisão. O caso mais proeminente é o de um director de escola do ensino primário, a cumprir uma pena de prisão de seis anos desde 2010, por crime contra a segurança do Estado, um delito que não está sequer previsto na legislação angolana.

Conclusão

Ao regime angolano deve ser concedido o tipo de tratamento diplomático digno de regimes cleptocráticos. O que significa isso na prática para a União Europeia e os seus Estados-membros?

Os Estados-membros devem rever os seus mecanismos de aplicação da lei relativamente à Convenção da OCDE contra o Suborno e ao Grupo de Trabalho contra a Cleptocracia. Este último instrumento foi criado "para negar refúgio aos corruptos, àqueles que os corrompem, e aos seus bens, por meio da apreensão e do confisco dos produtos da corrupção, e à recusa de entrada ou à extradição e repressão daqueles que participam em esquemas de corrupção".⁵

⁵ Governo dos Estados Unidos da América. "Response of the United States Questions Concerning Phase 3 OECD Working Group on Bribery", May 3, 2010.

Estes mecanismos devem ser aplicados aos membros do regime angolano, que continuam a utilizar o espaço da União Europeia, em particular Portugal, para depositar livremente o produto do seu saque e para usufruírem dos seus ganhos ilícitos.

A diplomacia da União Europeia também pode desempenhar um papel mais construtivo, usando o poder combinado dos seus Estados-membros para fiscalizar o trabalho das agências multilaterais em Angola, incluindo o FMI e o Banco Mundial. Essas instituições têm sido diligentes cúmplices do regime angolano, providenciando a legitimidade internacional à implantação das suas novas estratégias de saque.