



**OBSERVATÓRIO
GÉNERO E VIOLÊNCIA ARMADA**
CES - Centro de Estudos Sociais - UC.PT

Um passo importante (ainda que modesto) rumo à regulação global do comércio de armas e munições

Rita Santos

**Observatório sobre Género e Violência Armada
(OGiVA/Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra)**

Terminou hoje, na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, a segunda ronda negocial do Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT, na sigla inglesa), com a rejeição do texto apresentado pelo Presidente da Conferência, o australiano Peter Wolcott por parte de três países - Irão, da Síria e da Coreia do Norte- entre os 193. O texto será submetido à consideração da Assembleia Geral das Nações Unidas, em sessão na próxima semana, onde, para ser aprovado, dependerá do voto favorável de dois terços dos países. Se aprovado, teremos, pela primeira vez, um tratado global que, apesar das imperfeições, regule as transferências (importação, exportação, re-exportação, importações temporárias, trânsito e re-transferências, de acordo com a versão atual do Tratado) de armamento convencional e respectivas munições e que considere os direitos humanos e o direito internacional humanitário e penal como base da tomada de decisão, o que possibilitará a redução das consequências humanitárias deste comércio.

Desde o final da II Guerra Mundial, mais de 40 milhões de pessoas morreram em diferentes situações de conflito armado, dos quais cerca de 36 milhões foram vítimas de armas convencionais. No pós 1989, e contrariamente à crença dominante durante a Guerra Fria, as armas convencionais, e em particular as armas ligeiras e armas de pequeno porte, tornaram-se os instrumentos de eleição dos conflitos armados, dos conflitos violentos urbanos e da criminalidade armada (organizada ou não). Apesar desta realidade, não existe, até ao momento, nenhum instrumento legal a nível global que regule o comércio de todas as armas e munições convencionais, existindo apenas tratados sectoriais que codificam segmentos deste tipo de armamento - como o Tratado sobre as Minas Terrestres e protocolos que proíbem o uso de determinados tipos de armas e munições tidas como desumanas-, bem como um conjunto de acordos regionais¹, que, apesar de importantes, não são, na sua maioria, vinculativos. Também, ao nível nacional, as legislações sobre fluxos internacionais de armas tendem a ser assimétricas, variando de país para país, e apresentando vários problemas de implementação. Ao substituir a atual abordagem de controlo nacional e regional das transferências de armas, marcadamente fragmentada, e ao definir padrões internacionais comuns para assegurar um comércio de armas, partes e munições mais responsável, o ATT permitirá um maior controlo e acompanhamento dos fluxos legais de armas a nível internacional, contribuindo, em última análise, para reforçar as oportunidades de prevenção e redução da violência armada e dos abusos dos direitos humanos perpetrados com armas de fogo em contextos de guerra, pós-guerra e paz formal e do comércio ilícito deste tipo de armamento.

Conhecida a versão final do texto do Tratado², divulgada no dia 28 de Março de 2013, e sobre a qual já não haverá negociação, várias organizações de direitos humanos e de controlo de armas envolvidas no processo têm afirmado que, pese embora as limitações da mesma, se trata de um passo importante no sentido da criação de um novo padrão global e de um novo sentido de

¹ Nomeadamente o Código de Conduta Europeu sobre Transferências de Armas, o Código de Conduta Centro-Americano sobre Transferências de Armas, o Protocolo de Nairobi sobre Armas de Pequeno Porte e a Convenção sobre Armas Ligeiras e armamento de pequeno porte do ECOWAS.

² Ver http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Draft_ATT_text_27_Mar_2013-E.pdf

responsabilidade na tomada de decisões relativas a transferências de armas convencionais e respetivas munições. Concordamos, em grande medida, com esta interpretação, que sublinha a importância da criação de normas que poem em questão a regra, até agora vigente, de “transferir e esquecer”.

De facto, as melhorias introduzidas na versão atual - com destaque para a inclusão do critério da violência de género enquanto parte obrigatória da avaliação de risco (7, ponto 4); a introdução dos “ataques dirigidos a civis” (6, ponto 3) como factor determinante para proibição da realização de transferências de armamento; as clarificações feitas no artigo 11, relativo a desvios, em especial a inclusão de referências específicas a medidas de prevenção, avaliação e resposta a desvios e medidas de avaliação; a possibilidade de adequação e revisão futura do tratado e, em especial, dos itens abrangidos pelo mesmo à luz de potenciais futuros desenvolvimentos tecnológicos no campo do armamento (17, ponto 4a); a diminuição do número de ratificações necessárias para a entrada em vigor do tratado (50, na versão atual, de acordo com o artigo); a reformulação da referência às obrigações contratuais dos Estados decorrentes de acordos de cooperação na área de defesa (uma das maiores lacunas do anterior *draft*), eliminando a à subordinação das obrigações do Tratado a estas (26, pontos 1 e 2); e, por fim, as alterações relativas ao processo de emenda, estabelecendo a possibilidade de introdução de alterações seis anos depois da entrada em vigor do Tratado por maioria de três quartos, no caso de o consenso falhar (20, ponto 3) - representam um avanço significativo face ao *draft* anterior, deixando em aberto a possibilidade de desenvolvimento e revisão de normas no futuro, nomeadamente no sentido de consolidar o compromisso com a redução substancial das mortes e do sofrimento resultantes da violência e dos conflitos armados.

Segundo o texto atual do Tratado, os Estados parte são obrigados a avaliar o risco de uma transferência ser usada para cometer ou facilitar violações graves de “direito internacional humanitário” e “direito internacional de direitos humanos”, “terrorismo”, “crime organizado” (artigo 7, ponto 1 b) e “atos de violência com base no género” (artigo 7, ponto 4, uma das principais adições a esta versão e que torna o critério da prevenção da violência de género vinculativo). Sempre que se confirmar de forma imperativa a existência de algum destes riscos, os Estados não devem autorizar a exportação (7, ponto 7). O ATT proíbe também a realização de transferências de armas ou exportação de munições, partes e componentes de armas sempre que o Estado “tenha conhecimento” de que a transferência em causa será usada na perpetração de “genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, violações das Convenções de Genebra de 1949 e ataques contra civis” (6, ponto 3). O Tratado exige ainda que todos os Estados parte estabeleçam regulações eficazes para a exportação de munições e partes e componentes de armas, o que representa um compromisso importante dadas as reservas manifestadas por vários países ao longo das duas rondas negociais relativamente à inclusão de munições no âmbito do ATT, e apresentem relatórios anuais ao Secretariado do Tratado, elencando as transferências autorizadas e negadas.

Pese embora as mudanças positivas enunciadas, e, em grande medida, em resultado dos condicionamentos impostos pela regra procedimental definida para a adoção do Tratado (consenso), este não é, de facto, o texto da maioria dos Estados que integraram as negociações, nem da grande parte das organizações da sociedade civil e dos grupos de sobreviventes de violência armada envolvidos no processo. Como referiu Ray Acheson, da Liga Internacional de Mulheres para a Paz e Liberdade:

“[...] o texto atual protege, de forma inquestionável e acima de tudo, os interesses dos mais poderosos. Se o tratado não for implementado com a melhor boa fé possível, e talvez complementado com declarações fortes e melhorado ao longo do tempo pela Conferência de Estados parte, corre-se o risco de ser usado como cobertura política e legal pelo pequeno grupo de principais exportadores

da forma que entenderem, ao invés de segundo a vontade da comunidade internacional em geral e as exigências de segurança humana.³”

O Tratado desejável, suficientemente robusto e amplo, alinhado com as posições defendidas pelo grupo dos 103 Estados⁴ e pela maioria das organizações de sociedade civil que participam no processo, teria certamente um âmbito mais alargado no que diz respeito ao armamento e atividades abrangidas (o texto final só diz respeito a sete categorias de armamento convencional, não abrangendo sistemas ligeiros de artilharia, granadas e outras munições não “disparadas, lançadas ou entregues”, bem como aeronaves não pilotadas; as munições, partes e componentes não são sujeitas a obrigações relativas a importação, trânsito, intermediação e apresentação de relatórios; e apenas estão contempladas as transferências de natureza comercial, excluindo-se empréstimos, doações e presentes); incluiria proibições mais contundentes relativas a transferências de armas em situações de violação de direitos humanos e do direito internacional, reportando-se ao direito costumeiro e aos Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra; compreenderia disposições vinculativas sobre corrupção e desenvolvimento no rol de critérios a considerar aquando da avaliação de risco e exigiria a reconsideração destes critérios não só no momento de decisão da autorização, mas também no momento de realização da dita transferência; e obrigaria à apresentação pública e periódica de relatórios sobre as autorizações e recusas de transferências, incluindo todas os itens transferidos e todos os tipos de transferências (o exto atual só exige a apresentação de relatórios sobre importações e exportações dos itens listados no artigo 2, ponto 1, excluindo munições, partes e componentes).

Apesar de o texto final não estar à altura da missão de colocar em primeiro plano as vidas das pessoas afetadas pela violência armada através da “criação de padrões comuns o mais exigentes possíveis para regular e melhorar o comércio internacional de armas convencionais” (artigo 1), pode fazer a diferença ao elevar os padrões pelos quais se regem as transferências comerciais de armas convencionais e munições, representando uma base inicial de trabalho, ao invés de um teto máximo, para o comportamento dos Estados, e contribuindo para prevenir e proteger os e as civis dos efeitos devastadores de armas e munições contrabandeadas, comercializadas e usadas indevidamente em contextos de guerra, pós-guerra e paz formal.

³ “A tale of two treaties”, disponível em <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/monitor/ATTMonitor6.9.pdf>

⁴ Grupo constituído no decurso das negociações do ATT, em Março de 2013, e que condenou o que considerou ser “um retrocesso generalizado [no draft de Tratado apresentado a 22 de Março] relativamente a documentos colocados à consideração na negociação em etapas anteriores”. Para mais informações, ver http://www.un.org/disarmament/ATT/statements/docs/Joint_Statement_ATT_25_Mar_13_103_Countries.pdf