

**OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DO DIREITO
INTERNACIONAL HUMANITÁRIO NO TRATADO SOBRE COMÉRCIO DE
ARMAS**

**LES MECANISMES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT
INTERNATIONAL HUMANITAIRE DANS LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES
ARMES**

Rodrigo Alves Pinto Ruggio¹

Resumo

Armas Convencionais, sobretudo de pequeno porte, como pistolas e fuzis, desempenham um papel central em praticamente todos os conflitos e crises ao redor do planeta. Sua praticidade e ampla disponibilidade favorecem as inúmeras violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, além de facilitar o tráfico ilícito. O Tratado Sobre Comércio de Armas ao reforçar a proibição de certas transferências em seu artigo 6º, instituir um sistema de avaliação das exportações em seu artigo 7º, bem como dispor de um sistema de transparência em seu artigo 13, apresenta um conjunto de mecanismos que podem impactar significativamente a disponibilidade de armas nos mercados internacionais, reduzindo as constantes violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. A aprovação do Tratado representa um marco histórico nos esforços de regulamentação do comércio global de armas.

Palavras – Chave

Tratado Sobre Comércio de Armas – Mecanismos de Proteção – Direitos Humanos – Direito Internacional Humanitário

¹ Mestre em Direito Internacional pelo Programa de Pós – Graduação em Direito da PUCMINAS, Especialista em Direito Processual pelo Instituto de Educação Continuada da PUCMINAS – IEC, Professor de Direito Empresarial da PUCMINAS Campus Serro, Advogado.

Résumé

Les armes classiques, en particulier les petites port, telles que les pistolets et les fusils, jouent un rôle central dans presque tous les conflits et les crises dans le monde. Sa pratique et la grande disponibilité favorisent les nombreuses violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et pour faciliter la contrebande. Le traité sur le commerce des armes propos pour renforcer l'interdiction de certains transferts à l'article 6, établir un système d'évaluation des exportations dans son article 7, ainsi que de fournir un système de transparence dans son article 13, présente un ensemble de mécanismes qui peuvent un impact significatif sur la disponibilité des armes sur les marchés internationaux, en réduisant les violations constantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire. L'adoption du traité est une étape importante dans les efforts visant à réglementer le commerce mondial des armes.

Mots – Clé

Traité Sur le Commerce des Armes - Mécanismes de Protection - Droits de l'Homme - Droit International Humanitaire

1. Introdução

O fluxo desregulado de armas convencionais nos mercados legais e ilegais contribui significativamente para as maciças violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário ao redor do mundo. Em dois de Abril de 2013 a Assembleia Geral da ONU aprovou o texto do Tratado Sobre Comércio de Armas, conhecido pela sigla inglesa ATT (Arms Trade Treaty) por 154 votos a favor contra 3 manifestações contrárias por parte da Coreia do Norte, Irã e Síria e 23 abstenções, representando um momento histórico para os esforços internacionais de regulamentação do comércio global de armas.

O presente artigo tem como objetivo abordar mecanismos previstos no Tratado que buscam efetivar a proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário reforçando o arcabouço normativo que regula o comércio de armas convencionais e a proteção internacional desses direitos.

Por armas convencionais entendam-se todas aquelas que não se enquadram na categoria de armas químicas, biológicas ou nucleares, já que estas possuem toda uma

sistemática de regulamentação própria, diversa das armas convencionais. Isso significa que se incluem na categoria de armas convencionais, conforme o Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais (UNROCA, na sigla em inglês), a venda de tanques, aviões de combate, navios de guerra, sistemas de defesa aérea e artilharia, mísseis, entre outros.

Para tanto, o artigo encontra-se estruturado da seguinte forma, o Capítulo 2 apresenta um breve histórico sobre os esforços de regulamentação do comércio internacional de armas convencionais até culminar com a aprovação do Tratado em 2013.

Em seguida, o Capítulo 3 aborda como funcionam os mercados internacionais de armas com a análise de casos práticos para então trabalhar os mecanismos previstos no Tratado que podem reduzir a disponibilidade de armas nestes mercados, que são as interdições previstas no artigo 6º, o sistema de avaliação de exportações constante no artigo 7º e o sistema de transparência alocado no artigo 13, que conjugados com outros dispositivos exercerão forte pressão sobre os países membros e não membros da Convenção no que tange à regulamentação e fiscalização de suas transferências, contribuindo para a redução do tráfico ilícito e as conseqüentes violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Por transferência, o presente trabalho adota o conceito previsto no próprio Tratado Sobre Comércio de Armas, em seu artigo 2, (2) que compreende as atividades de comércio internacional consubstanciadas em exportação, importação, trânsito, transbordo e corretagem.

Por tráfico ilícito de armas, o presente trabalho adota o conceito das Nações Unidas previsto no item 7 das Orientações das Nações Unidas para as Transferências Internacionais de Armas no contexto da Resolução da Assembleia Geral 46/36 H de 06 de dezembro de 1991, adotadas por consenso pela Comissão de Desarmamento em 1996, que conceitua o mesmo como sendo todo o comércio internacional de armas convencionais que é contrário às leis dos Estados e/ou ao Direito Internacional. Importante destacar que em alguns momentos o artigo fará referência ao Tratado Sobre Comércio de Armas pela sigla em português TCA, como forma de facilitar a leitura do texto.

Por fim, o Capítulo 4 apresenta a conclusão de que, apesar de ainda necessitar de definir medidas para possibilitar o cumprimento adequado das normas previstas, o que deverá ocorrer na Conferência dos Estados Partes prevista no artigo 17, bem como incluir grandes exportadores e importadores, o Tratado dispõe de mecanismos que podem reduzir a disponibilidade de armas nos mercados internacionais, reforçando o arcabouço normativo que regula a matéria.

2. Breve histórico sobre a criação do Tratado Sobre Comércio de Armas

As armas convencionais, suas munições e materiais correlatos estão plenamente disponíveis para aquisição ao redor do mundo, seja pelas vias legais, sob a ótica dos Estados exportadores ou importadores, ou ilegais, nos chamados “mercados cinza e negro” que têm origem no tráfico ilícito destes produtos. Ao contrário do comércio de outros tipos de mercadorias, que se submetem a regras previamente acordadas entre os Estados participantes das transações internacionais, o comércio internacional de armas até pouco tempo atrás seguia carente de regulamentação específica.

Algumas tentativas de estabelecer regras, parâmetros, diretrizes com vistas a regular o comércio internacional destas mercadorias foram feitas e alguns instrumentos foram criados, mas a ausência de um tratado global dotado de força vinculativa para todos os Estados que aderirem somente foi alcançado em 2013 em razão da falta de acordo que prevalecia entre os países nas negociações, o que demonstra, desde logo, o poder que estava por trás deste mercado desregulado.

Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet destacam alguns avanços alcançados no plano da regulamentação dos armamentos convencionais no período que antecedeu a criação do Tratado Sobre Comércio de Armas:

Para as armas ditas “convencionais” ou “clássicas”, as quais levantam um problema bastante mais vasto, o progresso mais marcante foi realizado pelo Tratado de Paris de 19 de Novembro de 1990 sobre as forças armadas convencionais na Europa (F.C.E). Este tratado fixa os limites para os armamentos do conjunto dos Países Europeus e impõe aos Estados Partes que procedam à destruição dos *stocks* excedentários; um dos seus Protocolos institui um sistema sofisticado de inspeção no local, que pode ser “de surpresa”.

Sobre a aplicação deste procedimento de controle pela França, ver a lei de 6 de Julho de 1993, completada pelo decreto 94-116, de 4 de fevereiro de 1994. De uma maneira mais geral, observamos que todas as convenções comportam um eventual direito de acesso de terceiros a propriedades privadas e exigem a repressão judiciária das infrações pelos particulares impondo a adoção de uma legislação interna específica (v. também a lei de 98-467, de 17 de Junho de 1998, para aplicação da Convenção de 1993 sobre as armas químicas, e a lei 98-564, para a aplicação do Tratado sobre minas antipessoal).

(...).

Pela sua Resolução 46/36L, de 6 de Dezembro de 1991, a Assembleia Geral encarregou o Secretário-Geral de estabelecer e de possuir, na sede da ONU em Nova

Iorque, um registro universal e não discriminatório das armas clássicas incluindo os dados sobre as transferências internacionais de armas, assim como as informações fornecidas pelos Estados membros sobre as suas dotações militares, suas vendas ligadas à produção nacional e a sua política na matéria. (DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick, PELLET, 2003, p. 1049).

Apesar dos esforços de regulamentação empreendidos, sobretudo durante as décadas de 1990-2000, muitos avanços alcançados não tiveram prosseguimento, conforme ressaltam CASELLA, ACCIOLY e SILVA (2010). O registro universal a que Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet se referem acima, por exemplo, denominado *UNROCA* (United Nations Register Of Conventional Arms), foi uma tentativa da ONU em estabelecer certa transparência nas aquisições e transferências de armas convencionais por parte dos Estados, mas que não passou de um instrumento de boas práticas, facultativo, sem a força de um tratado, o que por óbvio não foi suficiente para instituir um maior controle sobre o comércio internacional de armas, conforme será abordado no Capítulo 3 deste trabalho.

Celso D. de Albuquerque Mello evidencia a dificuldade da sociedade internacional em estabelecer dispositivos normativos realmente efetivos no plano da regulamentação do comércio internacional de armas:

A luta contra o tráfico de armas foi praticamente infrutífera. No final do século passado, ele foi proibido em determinada zona da África e criado em Bruxelas um Bureau internacional para a sua repressão. Em 1919, a Convenção de Saint – Germain proibiu o tráfico na Ásia e na África. A SDN procurou, por meio de uma Convenção (1925), criar um controle ao comércio internacional de armas.

Na verdade, essas tentativas fracassaram, uma vez que as duas convenções citadas não entraram em vigor. Pode-se acrescentar que os tratados concluídos após a 1ª Guerra Mundial proibiram a importação e exportação de armas para a Alemanha e para a Áustria. (MELLO, 2004, p. 946).

Nesse contexto, a carência de uma regulamentação efetiva favorecia a falta de transparência entre os Estados sobre suas exportações ou aquisições de armas, contribuindo para a ocorrência de transferências ilícitas ou irresponsáveis, que são aquelas cujas armas são destinadas para áreas em conflito ou atingidas por graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário ou que envolvem o risco significativo de desvio ou contrabando para organizações criminosas ou terroristas, fomentando o tráfico ilícito destes produtos.

Neste particular, o tráfico ilícito de armas de fogo, cumpre destacar a criação de dois tratados internacionais destinados a coibir esta prática que são a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Relacionados, que entrou em vigor em 1998 e o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Peças, Componentes e Munições, Complementando a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional que entrou em vigor em 2006.

Cumpre registrar também o Programa de Ação para a Prevenção, o Combate e a Erradicação do Comércio Ilícito de Armas Leves e Pequenas (PoA), aprovado pelas Nações Unidas em 2001 cujo objetivo é tentar controlar a disseminação global de armas pequenas e leves, através do emprego de critérios a serem observados quando da concessão de licenciamento para exportações. Estes dois tratados, juntamente com o PoA, estão entre os principais instrumentos de combate ao tráfico ilícito de armas pequenas e leves até o momento.

Conforme afirmado no PoA, as nações reunidas na Conferência que deu origem ao documento reconhecem que o tráfico ilícito de armas pequenas e armamentos leves em todos os seus aspectos, *“agrava a violência, contribui para o deslocamento de civis, mina o respeito ao direito internacional humanitário, impede a prestação de assistência humanitária às vítimas de conflitos armados e fomenta o crime e o terrorismo”*.² (UNITED NATIONS, 2001, tradução nossa).

É importante esclarecer que armas podem ser usadas de forma legal, em respeito ao direito interno e internacional, mas a ausência de regras sobre o seu comércio, as tornam instrumentos de repressão política, prática de crimes, atentados terroristas, enfim, são instrumentos que podem causar sofrimento humano desnecessário. Além disso, transferências ilícitas ou irresponsáveis de armas convencionais podem desestabilizar a segurança em uma região, comprometendo a paz e a segurança internacional, bem como facilitar a violação dos embargos de armas impostos pelo Conselho de Segurança da ONU ao abrigo do Capítulo VII da Carta, o que leva, conseqüentemente, às violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, já que referidos embargos são aprovados em razão das constantes violações a estes direitos.

² Recognizing that the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects sustains conflicts, exacerbates violence, contributes to the displacement of civilians, undermines respect for international humanitarian law, impedes the provision of humanitarian assistance to victims of armed conflict and fuels crime and terrorism. (UNITED NATIONS, 2001).

Em razão destas nefastas consequências, a Organização das Nações Unidas, juntamente com instituições da sociedade civil, desenvolveram um trabalho junto aos Estados Membros para negociar a elaboração de um Tratado Internacional regulamentando o Comércio de Armas.

As negociações para a elaboração deste importante instrumento tiveram início em 2006, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas votou esmagadoramente a favor da Resolução 61/89, que, entre outras questões, solicitou aos Estados Membros que apresentassem suas opiniões sobre a viabilidade, escopo e parâmetros acerca da criação de um tratado internacional regulamentando a importação, exportação e transferências de armas convencionais. Além disso, criou um Grupo de Especialistas Governamentais para analisar a questão.

Com base no relatório apresentado pelo grupo, a Assembleia Geral aprovou em 2009 a Resolução 64/48, que decidiu convocar uma Conferência das Nações Unidas para a elaboração de referido tratado em 2012. A resolução fixou também a criação de um Comitê Preparatório para discutir a matéria antes da data prevista para a Conferência, suas reuniões ocorreram em julho de 2010, fevereiro – março de 2011 e julho de 2012.

Apesar dos esforços dedicados pelas delegações, os Estados Membros não conseguiram chegar a um acordo e a conferência de 2012 fracassou. Assim a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou uma nova conferência que teve início em março de 2013.

Em 2 de Abril de 2013 a Assembleia Geral da ONU aprovou o texto do Tratado Sobre Comércio de Armas, conhecido pela sigla inglesa ATT (Arms Trade Treaty) por 154 votos a favor contra 3 manifestações contrárias por parte da Coreia do Norte, Irã e Síria e 23 abstenções. Apesar de dois dos maiores exportadores de armas do mundo terem se absterido, China e Rússia, ao lado do maior importador, a Índia, a aprovação do Tratado representa um momento histórico para os esforços internacionais de regulamentação do comércio global de armas.

O Brasil foi um dos primeiros países a assinar a convenção, que entrará em vigor 90 dias após o depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, o que ainda não ocorreu. Até o momento, 116 países assinaram o tratado e apenas 11 ratificaram o apoio, sendo eles, Antígua e Barbuda, Guiana, Islândia, Nigéria, Costa Rica, Granada, Mali, México, Noruega, Panamá, e Trinidad e Tobago.

3. Mecanismos de proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário

Antes de adentrarmos no estudo dos mecanismos de proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário previstos no Tratado, convêm estabelecer de forma concisa a distinção entre estes dois institutos. Conforme explica Valerio de Oliveira Mazzuoli:

Relativamente ao primeiro aspecto, pode-se dizer que os direitos humanos se fundamentam no valor – fonte do direito que se atribui a cada pessoa humana pelo simples fato de sua existência. É dizer, tais direitos retiram o seu suporte de validade da dignidade da qual toda e qualquer pessoa é portadora, em consonância com o que estabelece o art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Nos termos desta disposição: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. À luz dos princípios da Declaração Universal, pode-se dizer que os direitos humanos contemporâneos derivam de três princípios basilares, bem como de suas combinações e influências recíprocas, quais sejam: o da *inviolabilidade da pessoa*, cujo significado traduz a ideia que não se pode impor sacrifícios a um indivíduo em razão de que tais sacrifícios resultaram em benefícios a outras pessoas; 2) o da *autonomia da pessoa*, pelo qual toda pessoa é livre para a realização de qualquer conduta, desde que seus atos não prejudiquem terceiros; e, 3) o da *dignidade da pessoa*, verdadeiro núcleo – fonte de todos os demais direitos fundamentais do cidadão, por meio do qual todas as pessoas devem ser tratadas e julgadas de acordo com os seus atos, e não em relação a outras propriedades suas não alcançáveis por eles. (MAZZUOLI, 2006, p. 481).

A estrutura normativa de proteção internacional dos direitos humanos, além dos instrumentos de proteção global, de que são exemplos, dentre outros, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e cujo código básico é a chamada *International Bill of Human Rights*, abrange também os instrumentos de proteção regional, que correspondem àqueles pertencentes aos sistemas europeu, americano e africano (MAZZUOLI, 2006). Tanto no sistema de proteção global quanto nos sistemas de proteção regional se encontram instrumentos de alcance geral e instrumentos de alcance especial.

Segundo Valerio de Oliveira Mazzuoli:

Gerais são aqueles que alcançam todas as pessoas, a exemplo dos tratados acima citados; especiais, ao contrário, são os que visam apenas determinados sujeitos de direito, ou determinada categoria de pessoas, a exemplo das convenções de proteção às crianças, aos idosos, aos grupos étnicos minoritários, às mulheres, aos refugiados, aos portadores de deficiência, etc.

Todos esses sistemas de proteção dos direitos humanos (o global e os regionais) devem ser entendidos como sendo coexistentes e complementares uns dos outros, uma vez que direitos idênticos são protegidos por vários desses sistemas ao mesmo tempo, cabendo então ao indivíduo escolher qual o aparato mais favorável deseja utilizar a fim de vindicar, no plano internacional, seus direitos violados. (MAZZUOLI, 2006, p. 491).

No que tange ao Tratado Sobre Comércio de Armas, tem-se que se trata de um instrumento de proteção global com normas de alcance geral e especial, já que contém dispositivos que alcançam todas as pessoas e que são dirigidos aos sujeitos de Direito Internacional de forma ampla, bem como dispositivos que se dirigem a categorias específicas de pessoas, tal como a proteção inserida em seu artigo 7º, inciso IV, destinada às mulheres e crianças.

Já o Direito Internacional Humanitário consiste no direito aplicável aos conflitos armados, na lição de Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da Silva:

Define-se o Direito Internacional Humanitário como o “conjunto de normas internacionais, que se originam em convenções ou em costumes, especificamente destinadas a serem aplicadas em conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, que limitam, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito a escolher livremente os métodos e os meios utilizados no combate (‘Direito de Haia’) e que protegem as pessoas e os bens afetados (‘Direito de Genebra’). (SILVA, COSTA, 2004, p. 167).

Nesse sentido, de todas as convenções que regulam os conflitos armados, cumprem destacar as quatro convenções celebradas em Genebra em 1949. Em linhas gerais, as convenções protegem (a) os soldados postos fora de combate porque feridos, enfermos ou náufragos, (b) os soldados reduzidos ao estatuto de prisioneiros de guerra, em caso de captura ou rendição, (c) todo o pessoal votado aos serviços de socorro, notadamente médicos e enfermeiros, mas também capelães, administradores e transportadores sanitários, e (d) os não combatentes, ou seja, os integrantes da população civil. Importante ressaltar ainda que o artigo 3º, comum a todas elas, fixa uma pauta mínima de humanidade a prevalecer mesmo nos conflitos internos, proibindo, por exemplo, a tortura, a tomada de reféns, o tratamento humilhante ou degradante, as condenações e execuções sem julgamento prévio.

Para compreendermos o funcionamento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário inseridos no Tratado é necessário antes discorrer sobre a dinâmica do comércio internacional de armas.

O comércio internacional de armas se desenvolve basicamente em três tipos de mercados. O primeiro é o mercado de armas legais, no qual as armas são compradas e vendidas conforme o direito nacional dos atores envolvidos e o direito internacional, que contempla tratados, resoluções de organismos internacionais fixando parâmetros, regras e embargos sobre as transferências para determinadas regiões, bem como documentos de política, de forma a combater o tráfico ilícito e as consequentes violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Como exemplo dos instrumentos que devem ser observados pelos Estados ao efetuarem uma transação no mercado legal podemos citar os tratados já citados neste artigo, assim como outros instrumentos como a Convenção sobre a Proibição ou Limitação do Uso de Certas Armas Convencionais que podem ser consideradas excessivamente nocivas ou terem efeitos indiscriminados, a Convenção sobre Munições Cluster, a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, o Acordo de Wassenaar, entre outros.

E ainda, cumpre destacar os embargos de armas adotados pelo Conselho de Segurança da ONU, ao abrigo do Capítulo VII da Carta, que evidenciam a nítida preocupação da sociedade internacional com o fluxo de armas desregulado para regiões atingidas por graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, preocupação esta que, conforme será analisado adiante, foi inserida no artigo 7º do novo Tratado Sobre Comércio de Armas. Como exemplo destes embargos podemos citar a Resolução 181 (1963), que fixou um embargo de armas, munições e veículos militares para a África do Sul durante o período do Apartheid, ou a Resolução 1390 (2002), que fixou um embargo de armas e materiais conexos para atores não – estatais (Al Qaeda e Taliban).

Os países que desejam exportar armas fabricadas por suas empresas nacionais efetuando uma transação no mercado legal, devem respeitar as diversas convenções sobre a matéria a que tenham manifestado adesão e as normas internacionais sobre proteção dos direitos humanos, bem como respeitar os embargos de armas fixados pelo Conselho de Segurança da ONU, que conforme previsão do artigo 25 da Carta das Nações Unidas³ são obrigatórios para todos os Membros da Organização (SARAIVA, 2012). Além disso,

³ Artigo 25. Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

documentos de política como o PoA, citado acima, fornecem orientações sobre como devem ser efetuadas as transferências, funcionando como um guia de boas práticas que devem ser seguidas pelos Estados.

Desse modo, uma transação de armas no mercado legal envolve uma série de documentos que devem ser providenciados pelos exportadores durante o procedimento de concessão de uma licença de exportação, que variam conforme a natureza da transferência, o tipo de importador e o sistema nacional de controle sobre as exportações. Se, por exemplo, o importador de destino é uma entidade estatal, os exportadores devem providenciar um documento emitido pelo governo do país importador chamado Certificado de Usuário Final (End-User Certificate). O Certificado de Usuário Final é um documento que identifica, pelo menos, o material a ser transferido, o país de destino e o utilizador final das armas. Além disso, pode conter informações sobre o exportador e garantias sobre o uso e potencial de revenda, proporcionando assim um controle adicional sobre as transferências de forma a evitar o tráfico ilícito.

A exigência da utilização do Certificado de Usuário Final, bem como da adoção de uma série de outras medidas de segurança, estão previstas em diversos tratados internacionais e guias de melhores práticas. Por exemplo, o Programa de Ação para a Prevenção, o Combate e a Erradicação do Comércio Ilícito de Armas Leves e Pequenas (PoA), define que os Estados devem “*colocar em prática e implementar leis adequadas, regulamentos e procedimentos administrativos para garantir o controle efetivo sobre a exportação e trânsito de armas pequenas e leves, incluindo o uso de certificados de usuário final autenticados e medidas legais e coercitivas eficazes*”⁴ (UNITED NATIONS, 2001, tradução nossa).

De igual modo, o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, complementar à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, fixa em seu artigo 10 medidas de segurança que devem ser adotadas por todos os Estados partes no que tange às transferências destes produtos.

Estas e outras normas e orientações são as regras aplicáveis para a transferência internacional de armas convencionais no mercado legal. Como exemplo de uma transação neste mercado podemos citar o contrato de compra e venda envolvendo o Brasil e o Paquistão pelo qual foram fornecidos em 2008 para o Paquistão 100 (cem) mísseis ar-superfície

⁴ “To put in place and implement adequate laws, regulations and administrative procedures to ensure the effective control over the export and transit of small arms and light weapons, including the use of authenticated end-user certificates and effective legal and enforcement measures”. (UNITED NATIONS, 2001).

antirradiação denominados MAR-1, fabricados pela empresa brasileira MECTRON, no valor total de € 85 milhões (O ESTADÃO, 2008). No mercado legal de armas existe uma compreensão clara de quem está comprando o que e em que condições.

O segundo mercado internacional de armas é o que envolve armas ilegais, conhecido como mercado cinza. As transações de armas neste mercado simulam uma transferência de armas legais, mas que posteriormente são desviadas para as mãos de outra pessoa, que não o suposto destinatário final. A maneira clássica de fazer isso é por meio da falsificação do Certificado de Usuário Final (End-User Certificate), analisado acima, enganando o vendedor, quando na verdade as armas apenas passam pelo país de destino indicado, sendo então encaminhadas para outro local, ou então, sequer deixam o Estado de origem, sendo desviadas dentro mesmo do país exportador.

Segundo Stewart (2013) este tipo de operação é mais usado quando existem embargos de armas fixados pelo Conselho de Segurança da ONU contra um país específico, como, por exemplo, a Libéria, ou então, contra grupos militantes, como, por exemplo, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. O autor cita como exemplo de transações no mercado cinza, o caso das armas ucranianas que foram vendidas para a Costa do Marfim no papel, mas que posteriormente foram transferidas em violação do embargo de armas da ONU para a Libéria e Serra Leoa, bem como a compra de milhares de fuzis pelo governo peruano, provenientes da Jordânia, mas que posteriormente foram transferidos para as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

Da mesma forma o Projeto de Pesquisa *Small Arms Survey*, reconhecida fonte de informações sobre o comércio de armas pequenas e leves no mundo, localizado no *Graduate Institute of International and Development Studies*, em Genebra, na Suíça, destaca no seu relatório anual de 2001 as características do mercado cinza de armas, evidenciando sua amplitude internacional:

A definição mais aceita de comércio ilícito vem das Nações Unidas, que o descreveu como “contrário às leis dos Estados e/ou à lei internacional”. Contudo, essa definição falha em capturar todas as dimensões do problema, que inclui dois componentes: o mercado negro ilegal, onde a lei é claramente violada, e o mercado cinza ilícito, mas tecnicamente legal, que inclui as transferências ocultas dos governos sancionados. O mercado cinza é certamente o maior dos dois, tanto em volume quanto em valor, servindo a agentes não governamentais e governos sancionados. O mercado negro, que é menor, fornece mais para indivíduos e grupos de crime organizado.

(...)

Os estudos de casos determinados de diferentes regiões mostra a importância das vendas ilícitas através de brokers internacionais para as regiões de conflito. A atividade do mercado cinza parece ser de grande importância em sustentar forças de governos antagônicos e rebeldes, e/ou movimentos separatistas em muitas partes do

mundo, incluindo África Ocidental, Sudão, os Bálcãs, Trans-Caucasus (Cáucaso), Ásia Central, Sul da Ásia e Filipinas. Entretanto, a importância da atividade do mercado cinza não é a mesma em todo o lugar. Na América Central e do Norte, por exemplo, o comércio ilícito é dominado em grande proporção pela atividade do mercado negro, em sua maioria servindo ao crime organizado, especialmente ao tráfico de drogas. Porém, mesmo lá, há mercado cinza, ilustrados com vendas patrocinadas pelo Peru aos grupos de milícias rebeldes da Colômbia durante o ano de 2000. (SMALL ARMS SURVEY, 2001).

Outra faceta do mercado cinza envolve as armas que são legalmente vendidas para outro Estado, mas que não chegam a deixar o próprio país exportador, sendo desviadas internamente. Como exemplo desta ilicitude, cumpre destacar denúncia feita pelo deputado paraguaio Blas Llano, que presidiu uma CPI das armas no Paraguai, ao afirmar que uma média de oito entre cada dez contêineres exportados do Brasil para seu país ficavam dentro do próprio Brasil e apenas seus papéis viajavam, revelando um aspecto nefasto do mercado cinza de armas envolvendo Brasil e Paraguai (CORREIO DO BRASIL, 2007).

O terceiro mercado ilegal de armas convencionais é o mercado negro. Neste mercado, as armas são transferidas claramente em violação à legislação nacional dos Estados e ao Direito Internacional e não há nenhuma intenção em simular uma transferência legal, como por exemplo, por meio da falsificação de Certificados de Usuário Final, tal como ocorre no mercado cinza.

Segundo Stewart (2013), transferências de armas no mercado negro podem envolver governos, como, por exemplo, quando o governo de Muammar Al-Kaddafi na Líbia forneceu armas para grupos terroristas como a Organização Abu Nidal ou o Exército Republicano Irlandês, conhecido pela sigla inglesa IRA. Muitas vezes, os Estados se utilizam dos mercados cinza e negro de armas a fim de dar suporte secreto para aliados questionáveis, minar opositores ou, simplesmente, perseguir seus interesses nacionais.

O Tratado Sobre Comércio de Armas apresenta um sistema de regras que adotadas e observadas em conjunto podem exercer forte impacto sobre estes mercados em geral, reduzindo a possibilidade de que armas convencionais venham ser utilizadas para violar direitos humanos e o direito internacional humanitário.

Nesse contexto, cumpre destacar que o preâmbulo do tratado fixa como um dos princípios norteadores o respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, nos seguintes termos:

Princípios

(...)

- respeitar e garantir o respeito pelo direito internacional humanitário, de acordo com, entre outros, as Convenções de Genebra de 1949, e respeitar e garantir o respeito pelos direitos humanos, de acordo com, entre outros, a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos; (UNODA, 2013).

De igual modo, o artigo primeiro define como objeto e finalidade do tratado:

Artigo 1

Objeto e finalidade

O objeto deste Tratado é:

- estabelecer os mais altos e possíveis padrões internacionais comuns para regular ou melhorar a regulação do comércio internacional de armas convencionais;

- prevenir e erradicar o comércio ilícito de armas convencionais e evitar o seu desvio.

com a finalidade de:

- Contribuir para a paz regional e internacional, segurança e estabilidade;

- Reduzir o sofrimento humano;

- Promover a cooperação, transparência e ação responsável dos Estados Partes no comércio internacional de armas convencionais, construindo assim a confiança entre os Estados Partes. (UNODA, 2013).

No que tange à proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, três dispositivos guardam relação direta com a questão, que são o artigo 6º do Tratado, que reforça a proibição de certas transferências, o artigo 7º que institui um sistema de avaliação das exportações e o artigo 13º que cria um sistema de transparência obrigatório para os Estados Partes.

Os artigos 6º e 7º criam para os Estados a obrigação de efetuar uma criteriosa avaliação antes de autorizar uma transferência internacional. Assim dispõe o artigo 6º:

Tratado Sobre Comércio de Armas

Artigo 6

Proibições

1. Nenhum Estado Parte deve autorizar a transferência de armas convencionais abrangidas pelo artigo 2 (1) ou quaisquer outros bens referidos nos artigos 3 e 4, que violaria suas obrigações decorrentes de medidas tomadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas agindo ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, em particular os embargos de armas.

2. Nenhum Estado Parte deve autorizar a transferência de armas convencionais abrangidas pelo artigo 2 (1) ou quaisquer outros bens referidos nos artigos 3 e 4, que

violaria suas obrigações internacionais decorrentes dos acordos internacionais pertinentes de que seja parte, especialmente aqueles relacionados à transferência internacional ou ao tráfico ilícito de armas convencionais.

3. Nenhum Estado Parte deve autorizar a transferência de armas convencionais abrangidas pelo artigo 2 (1) ou quaisquer outros bens referidos nos artigos 3 e 4, se eles têm conhecimento no momento em que a autorização é solicitada, que estas armas ou bens poderão ser usados para cometer genocídio, crimes contra a humanidade, violações graves das Convenções de Genebra de 1949, ataques contra civis ou alvos civis e protegidos como tais, ou outros crimes de guerra, tal como definido pelas convenções internacionais em que é parte. (UNODA, 2013).

Como se vê, o dispositivo em questão reforça no seu inciso 1º a obrigação dos Estados em não autorizar a transferência de armas convencionais previstas no artigo 2º (1), o que inclui carros de combate, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grosso calibre, aviões de combate, helicópteros de combate, navios de guerra, mísseis e lançadores de mísseis e armas pequenas e leves, bem como suas peças, componentes e munições, que importem em violação das medidas tomadas pelo Conselho de Segurança da ONU agindo ao abrigo do Capítulo VII da Carta, em especial dos embargos⁵ de armas fixados, seja contra um Estado específico, como, por exemplo, a Somália (CS – Resolução 733 - 1992) ou então grupos militantes, como o Hezbollah libanês (CS – Resolução 1701 – 2006).

Transferências de armas em violação dos embargos fixados pelo Conselho de Segurança da ONU não são incomuns. Um caso que ganhou grande atenção da mídia em 2006 foi o de Irã e Síria fornecendo armas para o Hezbollah no Líbano. Durante a guerra no Líbano e no norte de Israel em agosto de 2006, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1701 (2006) que instou os Estados a proibir transferências de armas, treinamento militar e assistência para todas as forças armadas no Líbano que não fossem da ONU ou do governo (UNSC, 2006, p.4). Entretanto, relatos da mídia no final de 2006 citaram relatórios de inteligência ocidentais, de Israel e da Arábia Saudita, informando que aviões de carga iranianos continuaram a entregar mísseis e armas de pequeno porte para Damasco, na Síria, onde depois eram transferidas para campos do Hezbollah no Líbano (KATHRIN; LUMPE, 2007).

É no intuito de evitar casos como este que o Artigo 6º (1) do novo Tratado Sobre Comércio de Armas reforça a obrigação dos Estados Membros das Nações Unidas em cumprir e respeitar os embargos fixados pelo Conselho de Segurança que têm como objetivo proibir as transferências de armas para regiões em conflito ou atingidas por graves violações

⁵ A palavra embargo era usada apenas em relação ao fato de imobilizar navio de comércio estrangeiro. Entretanto, atualmente, também significa a proibição de exportação e importação para um Estado. (MELLO, 2004, p. 1467).

dos direitos humanos e do direito internacional humanitário na medida em que estes fatos configurem ameaças à paz e à segurança internacional.

Na sequência, o artigo 6º (2) do Tratado dispõe que os Estados não devem autorizar transferências de armas que importem em violação das obrigações internacionais que assumiram ao aderirem aos acordos internacionais pertinentes, principalmente aqueles relacionados às transferências internacionais ou ao tráfico ilícito de armas convencionais. O artigo faz alusão, portanto, aos tratados internacionais existentes sobre a matéria, os quais se deve dar destaque aos dois principais já citados acima, que são a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Relacionados, em vigor desde 01 de julho de 1998 e o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Peças, Componentes e Munições, Complementando a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, em vigor desde 30 de abril de 2006.

Estes Tratados têm como finalidade combater a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições, instituindo uma série de obrigações consubstanciadas em medidas de segurança, que devem ser adotadas por todos os Estados - Partes, como confisco, apreensão e destruição de armas de fogo que tenham sido ilicitamente fabricados ou traficados, manutenção de registros destas armas por um período de tempo razoável, como forma de facilitar a localização e identificação das mesmas, sistema de marcação destas armas, que forneça o nome do fabricante, o país ou local de fabricação e o número de série ou qualquer outra marca distintiva de fácil leitura, regras comuns sobre desativação das armas, controles eficazes de importação, exportação e trânsito, sistema de regulamentação das atividades de indivíduos envolvidos em operações de corretagem, dentre outras (SARAIVA, 2012, p.114).

Além destes dois tratados principais, todos os demais que fixam obrigações para os Estados – Partes acerca da regulamentação do uso e transferência de armas convencionais e seus materiais correlatos como, por exemplo, a Convenção Sobre Munições Cluster e a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal, encontram-se abrangidos pelo artigo 6º (2) do novo Tratado Sobre Comércio de Armas. Desse modo, os Estados - Partes do TCA não devem autorizar transferências que importem em violação das obrigações internacionais assumidas pelos mesmos quando da assinatura e ratificação desses acordos internacionais.

De igual modo, o artigo 6º (3) do TCA determina que os Estados – Partes não devem autorizar transferências de armas convencionais e materiais correlatos se eles têm conhecimento, no momento em que a autorização é solicitada, de que tais produtos poderão ser utilizados para cometer genocídio, crimes contra a humanidade, violações graves das Convenções de Genebra de 1949, ataques contra civis ou alvos civis e protegidos como tais, ou outros crimes de guerra. O dispositivo em questão aborda de forma direta, portanto, a obrigação dos Estados em evitar transferências de armas que possam ser utilizadas na violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Como exemplo de uma prática estatal de fornecimento de armas que violaria frontalmente o previsto no artigo em tela, destaca-se o caso da crise argelina nos anos 2000. Em 2001, a Argélia estava apenas emergindo de uma década marcada por extrema violência, na qual forças de segurança do Estado, milícias armadas e militantes islâmicos mataram aproximadamente 100.000 pessoas (AMNESTY INTERNATIONAL, 2002). A violência foi provocada em razão da decisão do governo em janeiro de 1992 de cancelar a primeira eleição multipartidária e banir a Frente Islâmica de Salvação (FIS), que provavelmente sairia vitoriosa das eleições. Na luta brutal que se seguiu, o aparelho de segurança do governo “desapareceu” com aproximadamente 7.000 pessoas e se envolveu em deliberada tortura. Até o final de 2004, não havia ocorrido nenhuma investigação independente ou imparcial da violência.

De 2001 a 2004, o estado de emergência declarado pelos militares em 1992 permanecera em vigor. Segundo a Anistia Internacional, durante este período, as forças de segurança argelinas cometeram graves abusos dos direitos humanos, incluindo detenções arbitrárias, longos prazos de detenção sem comunicação, tortura generalizada e matança ilegal. Quase 2.000 civis, militantes e membros das forças de segurança morreram somente em 2001. Destas mortes, estima-se que centenas de civis foram alvejados indiscriminadamente ou atacados por grupos islâmicos armados, assim como centenas de combatentes foram mortos em emboscadas ou conflitos e dezenas de civis foram mortos ilegalmente pelas forças de segurança do Estado. Em vários casos, manifestantes foram perseguidos até suas casas e mortos a tiros dentro delas (AMNESTY INTERNATIONAL, 2002).

Apesar do conhecimento geral sobre as constantes violações de direitos humanos, após o ataque às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, vários países apoiaram publicamente políticas denominadas de “contraterrorismo” na Argélia e passaram a fornecer regularmente armas à região. Dentre os países que contribuíram para o incremento no fornecimento destas armas destaca-se o Brasil.

Segundo a *Small Arms Survey*, durante os anos de 2001, 2002 e 2003, o Brasil exportou ao todo US\$ 8.6 milhões de armas pequenas e armamento leve para a Argélia, ao lado de países como Canada, com a cifra de US\$ 96.000, França, US\$ 1.3 milhões, Itália, US\$ 3.8 milhões, Rússia, US\$ 1.8 milhões e Espanha, US\$ 37.000 (KATHRIN; LUMPE, 2007).

Como se pode verificar, durante os anos de forte repressão, conflitos e graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário neste país, o Brasil liderou o ranking de exportações de armas pequenas e armamento leve para a região, possivelmente contribuindo para o agravamento da crise. A probabilidade de que as armas brasileiras tenham sido utilizadas para violar direitos humanos fica evidente diante do fato de que durante esta crise as próprias forças de segurança do Estado cliente do Brasil cometeram abusos e violações destes direitos, conforme relatado pela Anistia Internacional, (AMNESTY INTERNATIONAL, 2002).

Com a entrada em vigor do TCA, uma transferência de armas nessas condições será claramente ilegal, violando frontalmente o artigo 6º (3) em análise, o que revela a importância e a evolução do marco regulatório das transferências internacionais de armas convencionais.

Desse modo, é importante destacar que o artigo 6º do TCA conjugado com o artigo 7º, que será analisado a seguir, institui para os Estados – Partes um criterioso sistema de avaliação sobre a licitude das exportações de armas convencionais, obrigando os Estados a serem mais responsáveis em suas transferências. Assim dispõe o artigo 7º do Novo Tratado Sobre Comércio de Armas:

Tratado Sobre Comércio de Armas

Artigo 7º

Exportação e avaliação dos pedidos de exportação

1. Se a exportação não for proibida pelo artigo 6, cada Estado Parte exportador, antes de autorizar a exportação de armas convencionais abrangidas pelo artigo 2 (1) ou quaisquer outros bens referidos nos artigos 3 ou 4, dependendo do que é da sua competência e de acordo com o seu sistema nacional de controle, deve avaliar de modo objetivo e não discriminatório, tendo em conta todas as informações relevantes, notadamente as informações fornecidas pelo Estado importador, de acordo com artigo 8 (1), se a exportação dessas armas ou bens :

a) contribuiria ou prejudicaria a paz e a segurança;

b) Poderia ser usado para:

i) Cometer uma violação grave do direito internacional humanitário ou para facilitar sua realização;

ii) Cometer uma violação grave do direito internacional dos direitos humanos ou para facilitar sua realização;

iii) Cometer um ato constitutivo de infração ao abrigo de convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo ao qual o Estado exportador é parte, ou para facilitar sua realização;

iv) Cometer um ato constitutivo de infração ao abrigo de convenções e protocolos internacionais relativos ao crime organizado transnacional, que o Estado exportador é parte, ou para facilitar sua realização.

2. O Estado Parte também considerará igualmente se poderiam ser tomadas medidas para mitigar os riscos previstos nas alíneas a) e b) do n° 1), incluindo medidas de confiança e programas adotados em conjunto pelos Estados exportadores e importadores.

3. Se, ao final desta avaliação e depois de ter examinado as medidas de mitigação de risco disponíveis, o Estado Parte exportador achar que há um grande risco de realização de uma das consequências negativas previstas no parágrafo 1, ele não autorizará a exportação.

4. Na sua avaliação, o Estado Parte exportador deverá ter em conta o risco das armas convencionais a que se refere o artigo 2 (1) ou de bens referidos nos artigos 3 e 4 poderem ser usados para cometer atos graves de violência com base no sexo ou violência contra mulheres e crianças, ou para facilitar sua realização.

5. Cada Estado Parte exportador deve tomar medidas para garantir que todas as autorizações para exportação de armas convencionais abrangidas pelo artigo 2 (1) ou de bens referidos nos artigos 3 e 4 estão detalhadas e emitidas antes da exportação.

6. Cada Estado Parte exportador deverá comunicar as informações necessárias acerca da autorização em questão aos Estados Partes importadores e aos Estados Partes de trânsito e transbordo, que as solicitem, de acordo com sua legislação interna, suas práticas ou suas políticas.

7. Se, após a concessão da autorização, um Estado Parte exportador receber novas informações relevantes, ele poderá reconsiderar sua autorização, após ter consultado ao menos o Estado importador. (UNODA, 2013).

Como se vê, o artigo 7° deve ser observado caso a exportação em questão não seja proibida pelo artigo 6°, reforçando a avaliação pelo Estado exportador da licitude da transferência. O dispositivo obriga os Estados – Partes a efetuar uma rigorosa análise das circunstâncias que envolvem a transação antes de autorizar a exportação, de forma a evitar que as armas sejam utilizadas para ameaçar a paz e a segurança, cometer graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, bem como fomentar o terrorismo e a criminalidade transnacional. Na hipótese do Estado exportador identificar que existe o risco significativo de que a transferência possa dar causa a tais consequências, ele não poderá autorizar a exportação.

Destaca-se que o *caput* do artigo fala que a análise deve ser feita de forma objetiva e não discriminatória, critérios estes que provavelmente ainda serão desenvolvidos e aprimorados para possibilitar o efetivo cumprimento da norma, o que deverá ser objeto de

análise na Conferência dos Estados Partes prevista no artigo 17. De qualquer forma, o TCA incorpora no artigo 7º a obrigação de avaliação das exportações antes prevista de forma semelhante em guias de melhores práticas, como, por exemplo, em um documento derivado do Acordo de Wassenaar que foi o *Wassenaar Arrangement's 2000 Best Practices For Effective Export Control Enforcement*.⁶

Isso mostra a evolução no esforço de regulamentação das transferências de armas convencionais na medida em que o sistema de avaliação das exportações ao ser inserido no TCA é erigido à categoria de norma internacional e, portanto, de observância obrigatória para todos os Estados que aderirem.

Como exemplo de uma transferência de armas que não passaria pelo sistema de avaliação das exportações previsto no artigo 7º, cumpre destacar as vendas de armas brasileiras para a Indonésia entre os anos de 2002 e 2004.

Desde 1998, a Indonésia passou por levantes armados em Timor-Leste, Papua e Aceh. Cumpre destacar aqui o conflito em Aceh no período de 2001-2003.

Aceh é um território especial da Indonésia e fica localizado no extremo norte da ilha de Sumatra. Aceh tem uma história de independência política e feroz resistência ao controle dos colonos holandeses e do governo indonésio. O conflito nesta região começou em meados dos anos 1970, quando a Aceh / Sumatra Frente de Libertação Nacional (ANSLF), também conhecida como o GAM, declarou a independência. Durante a década de 1990, o governo indonésio fez de Aceh uma “zona de operações militares”. Este *status* terminou em agosto de 1998, mas as operações militares retornaram em janeiro de 1999 (KATHRIN; LUMPE, 2007).

Tanto as forças de segurança indonésias (militares e policiais) e do movimento pró-independência armado, o GAM, foram responsáveis por graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Em novembro e dezembro de 2000 membros das forças de segurança realizaram execuções extrajudiciais, tortura e tratamento cruel de pessoas que preparavam uma manifestação pró-independência na capital da província de Aceh. Ativistas políticos de direitos humanos, trabalhadores humanitários e jornalistas, foram especialmente visados pelas forças de segurança indonésias. Os membros do GAM fizeram reféns, queimaram edifícios públicos e realizaram assassinatos seletivos de informantes suspeitos, funcionários do governo, e outras pessoas com ligação à administração indonésia (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004).

⁶ Acordos de Wassenaar 2000 Melhores Práticas para uma eficácia na Aplicação do Controle de Exportação. (WASSENAR ARRANGEMENT, 2000, tradução nossa).

O conflito e as violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário se estenderam nos anos seguintes. Em 19 de maio de 2003, um estado de emergência militar foi declarado em Aceh. Alegações de graves violações dos direitos humanos, incluindo execuções extrajudiciais, desaparecimentos, detenções arbitrárias e tortura, continuaram, mas se tornaram muito mais difíceis de confirmar, uma vez que a província estava fechada para observadores independentes. Segundo a Anistia Internacional, em maio de 2004, foi alterado o estado de emergência militar para civil, mas as operações militares continuaram como antes e abusos dos direitos humanos e do direito internacional humanitário continuaram sendo relatados (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004).

Em 2002, 2003 e 2004, vários países, incluindo o Brasil fizeram significativas vendas de armas de pequeno porte para a Indonésia, de acordo com a Base de Dados e Estatísticas das Nações Unidas sobre Comércio de Commodities (UN COMTRADE). As armas fornecidas incluíram revólveres, pistolas e armas esportivas de caça, bem como armas militares e munições para armas pequenas. A partir da base de dados Comtrade da ONU, afirma a *Small Arms Survey* que é possível auferir que um número menor de países exportou armas para a Indonésia durante o ano de 2002, mas que em 2003 e 2004 o número de fornecedores e o valor das armas aumentaram, numa época em que a situação dos direitos humanos na Indonésia ainda não tinha melhorado (KATHRIN; LUMPE, 2007).

Segundo a pesquisa realizada pela *Small Arms Survey*, o Brasil foi o maior exportador de armas pequenas e armamento leve para a Indonésia durante todo o período entre 2002 e 2004. Suas exportações somaram US\$ 11.5 milhões (KATHRIN; LUMPE, 2007). Por óbvio, é impossível determinar se as armas brasileiras transferidas foram posteriormente utilizadas para cometer violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, mas o contexto em que essas transferências ocorreram implicou um risco significativo de má-utilização, pelo menos em relação às armas que estavam destinadas para as forças armadas e para a polícia indonésia, o que por si só desautorizaria a venda nos termos do previsto no artigo 7º (3) do novo Tratado Sobre Comércio de Armas.

Nesse sentido, os artigos 6º e 7º do TCA ao criarem um rigoroso sistema de avaliação da licitude das exportações exercerão forte pressão sobre os Estados – Partes, exigindo maior responsabilidade dos mesmos que agora serão obrigados a aprimorar seus controles nacionais como forma de dar cumprimento às normas previstas, o que representará maior fiscalização da sociedade internacional sobre as transferências, impactando o fluxo de armas nos mercados e, conseqüentemente, reduzindo as violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Por fim, destaca-se o artigo 13 do novo Tratado Sobre Comércio de Armas que institui um sistema de transparência sobre as transferências de observância obrigatória para os Estados – Partes. Assim dispõe o artigo 13 do TCA:

Tratado Sobre Comércio de Armas

Artigo 13 Relatórios

1. Cada Estado Parte, no primeiro ano após a entrada em vigor do presente Tratado para ele, fornecerá ao Secretariado, nos termos do artigo 22, um primeiro relatório sobre as medidas tomadas para implementar o Tratado, incluindo as leis nacionais, listas de verificação nacionais e outros regulamentos e medidas administrativas. Cada Estado Parte informará ao Secretariado, conforme o caso, sobre eventuais novas medidas tomadas para implementar o presente Tratado. Os relatórios devem ser disponibilizados e distribuídos aos Estados Partes pelo Secretariado.
2. Os Estados Partes são encorajados a relatar aos outros Estados Partes, através do Secretariado, as medidas que foram eficazes para lutar contra o desvio de armas convencionais a que se refere o artigo 2 (1), no momento da transferência.
3. Cada Estado Parte apresentará ao Secretariado até 31 de maio, um relatório anual relacionado ao ano civil anterior, relativo às exportações e importações autorizadas ou feitas de armas convencionais abrangidas pelo artigo 2 (1). Os relatórios devem ser disponibilizados e distribuídos aos Estados Partes pelo Secretariado. O relatório apresentado ao Secretariado pode conter a mesma informação fornecida pelo Estado Parte ao abrigo de outros mecanismos pertinentes das Nações Unidas, incluindo o Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais. Os Relatórios podem excluir informações comercialmente sensíveis ou de segurança nacional. (UNODA, 2013).

O artigo 13 institui um sistema de transparência que abrange dois pontos, primeiro a obrigatoriedade para os Estados – Partes de relatar sobre as medidas adotadas para colocar em prática as normas previstas no TCA, podendo informar aos demais Estados sobre aquelas medidas que se mostraram eficazes no combate ao tráfico ilícito, conforme disposto no artigo 13 (1) e (2). E, segundo, o dispositivo cria a obrigação para os Estados – Partes de apresentar um relatório anual ao Secretariado, sobre suas transferências de armas, previsto no artigo 13 (3), podendo usar como modelo de relatório aquele exigido pelo Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais, com destaque para o fato de que informações comerciais sensíveis e de segurança nacional podem ser excluídas dos relatórios. O Secretariado a que se refere é um órgão instituído pelo TCA, com o encargo de ajudar os Estados – Partes a colocar em prática as disposições do Tratado, estando previsto no artigo 18.

O artigo 13, portanto, ao instituir a obrigação para os Estados de informarem sobre suas transferências, retoma um velho esforço das Nações Unidas em consolidar uma efetiva transparência no domínio dos armamentos, como forma de construir uma maior confiança

entre eles e contribuir para a prevenção de conflitos, conforme afirmado na Resolução 46/36 L da Assembleia Geral das Nações Unidas (GENERAL ASSEMBLY, 1991).

Esse esforço da ONU remonta a 1991 quando foi criado o Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais (*UNROCA – United Nations Register of Conventional Arms*), que é administrado pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (*UNODA – United Nations Office of Disarmament Affairs*). (UNODA, 2012). Ele é o principal mecanismo internacional de transparência oficial sobre transferências de armas.

Os Estados são convidados a apresentar informações ao Registro sobre as exportações de sete categorias de armas convencionais que são consideradas as mais letais, tanques de batalha, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grande calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra e mísseis ou lançadores de mísseis. Os Estados também são convidados a apresentar informações sobre suas políticas de defesa, contratos de produção nacional de grandes armas convencionais, bem como as exportações e importações de armas pequenas e armamento leve.

Ocorre que, apesar da importância desta ferramenta para a manutenção da paz e segurança internacional e fortalecimento do Direito Internacional, ainda não houve uma adesão plena da comunidade internacional ao Registro. Segundo o último relatório do Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês), em 31 de dezembro de 2010, somente 72 Estados apresentaram relatórios sobre as suas transferências de armas em 2009, dos quais 30 eram relatórios nulos, ou seja, que não apresentavam informações de fundo sobre as transferências no comércio internacional. Segundo o Instituto, 2010 representa o ano com menor número de relatos para o *UNROCA* desde a sua criação. (SIPRI, 2010).

É nesse sentido que o novo Tratado Sobre Comércio de Armas representa significativa evolução no esforço de regulamentação das transferências de armas, já que ao instituir o sistema de transparência previsto no artigo 13, cria a obrigação para todos os Estados – Partes de relatar anualmente sobre suas exportações e importações, não mais consistindo esta prática em mero convite, tal como ocorre com o Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais – *UNROCA*.

Conseqüentemente, esta transparência obrigatória representará uma maior fiscalização sobre o tráfico ilícito, na medida em que facilitará o rastreamento das armas que porventura sejam desviadas para os mercados cinza ou negro, identificando os países de origem e destino das mesmas e prováveis responsáveis pelo desvio.

Conforme ressaltado anteriormente, o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Peças, Componentes e Munições, Complementando a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, em vigor desde 30 de abril de 2006, fixa obrigações para os Estados – Partes de manutenção de registros das armas fabricadas em seu território por um período de tempo razoável, como forma de facilitar a localização e identificação das mesmas, bem como um sistema de marcação destas armas, que forneça o nome do fabricante, o país ou local de fabricação e o número de série ou qualquer outra marca distintiva de fácil leitura. (SARAIVA, 2012, p.114).

Estas obrigações previstas no Protocolo quando conjugadas com a obrigação de transparência inserida no artigo 13 do TCA, consistirão em um forte incremento sobre a fiscalização do comércio internacional, aumentando significativamente a possibilidade de identificação do desvio, o que provavelmente reduzirá a disponibilidade de armas nos mercados cinza e negro. Essa provável redução da disponibilidade se deve ao fato de que os Estados – Partes de ambos os Tratados terão de instituir controles mais eficazes para coibir o tráfico ilícito, sob pena de serem mais facilmente identificados como pouco responsáveis.

Nesse contexto, verifica-se que o novo Tratado Sobre Comércio de Armas, apesar de ainda não estar em vigor, vem reforçar o arcabouço normativo e político existente sobre a regulamentação das transferências com a previsão de mecanismos que tornam obrigatórias para os Estados – Partes a adoção de medidas para controlar as exportações e importações de armas convencionais e evitar o tráfico ilícito e as consequentes violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

4. Conclusão

Transferências de armas são um fenômeno profundamente arraigado das relações internacionais contemporâneas. Todos os Estados têm o direito inerente à legítima defesa, tal como previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas e, consequentemente, o direito de adquirir armas para a sua segurança, inclusive de fontes externas. Todavia, as transferências internacionais de armas convencionais que ocorrem nos mercados cinza e negro adquiriram nas últimas décadas uma dimensão e características que têm gerado preocupações sérias e urgentes.

O fluxo desregulado de armas nos mercados internacionais aumenta a disponibilidade de armas em regiões atingidas por conflitos, graves violações dos direitos

humanos e do direito internacional humanitário, agravando as violações desses direitos e contribuindo para a ruptura da paz e segurança internacionais.

Desse modo, o novo Tratado Sobre Comércio de Armas ao instituir a obrigatoriedade para os Estados – Partes de efetuar uma criteriosa avaliação sobre as exportações, a exemplo da necessidade de avaliar se a transferência poderá servir para cometer uma violação grave dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, conforme previsto no artigo 7º, (1), “b”, conjugada com a obrigatoriedade de cumprir com o sistema de transparência previsto no artigo 13, (3) e os demais dispositivos analisados, bem como previstos em outras Convenções e guias de melhores práticas, contribuirá para lançar luzes sobre eventuais transferências ilícitas, representando um peso político significativo para os Estados envolvidos.

Entretanto, avanços ainda são necessários para se obter uma efetiva regulamentação dos armamentos. Uma vez que os 50 Estados ratificarem o Tratado, ocorrendo sua entrada em vigor, um novo conjunto de desafios surgirá. Cumpre destacar alguns deles.

Em primeiro lugar, uma questão que terá de ser enfrentada após a entrada em vigor é a necessidade de proporcionar aos Estados – Partes a assistência de que necessitam para implementarem as obrigações previstas no Tratado. O TCA vai desempenhar um papel importante na promoção da vontade política necessária para estabelecer, modernizar e fortalecer os sistemas nacionais de controle sobre as exportações e importações e os esforços para combater o tráfico ilícito de armas. Este papel de assistência será desempenhado pelo Secretariado, órgão previsto no artigo 18. A análise de instrumentos já existentes mostra que ele terá de desempenhar um papel ativo na identificação das necessidades dos Estados, exortando os mesmos para que adequem seus sistemas de controle.

Em segundo lugar será necessário definir critérios objetivos para se aplicar o sistema de avaliação das exportações previsto no artigo 7º do Tratado, como forma de excluir de uma análise puramente subjetiva do Estado o que seja uma transferência que envolva risco de violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Armas fluem para onde há demanda, em geral, regiões em conflito. Determinar até que ponto fornecer armas para uma região em conflito não prejudicará a paz e a segurança, conforme previsto no artigo 7º, (1), “a” do TCA, é algo que não pode ficar ao critério exclusivo e subjetivo do Estado exportador, sob pena de não se efetivar o disposto na norma.

Por fim, haverá necessidade da Conferência dos Estados – Partes, prevista no artigo 17 do Tratado com a incumbência de discutir e examinar questões relacionadas à sua interpretação e aplicação, definir mecanismos para garantir que os Estados – Partes cumpram com os compromissos assumidos. Isso significa que uma forma de fiscalizar o cumprimento

da aplicação das proibições previstas no artigo 6º, dos critérios a serem avaliados antes de se autorizar uma exportação, previsto no artigo 7º, bem como o cumprimento da obrigação de transparência prevista no artigo 13, deve ser criada. Os próprios Estados – Partes desempenharão um papel crucial na fiscalização de seus pares, assim como as organizações não governamentais, que já tiveram um papel ativo no esforço de criação do Tratado.

Desse modo, apesar do novo Tratado Sobre Comércio de Armas ainda carecer de adequações e aprimoramentos, bem como trazer para o seu âmbito grandes exportadores, como Rússia e China, sua aprovação representa uma grande evolução no esforço de regulamentação das armas convencionais que há algumas décadas vem se desenvolvendo. Os mecanismos necessários para combater a ampla disponibilidade de armas nos mercados internacionais e efetivar uma maior proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário estão previstos, resta agora à sociedade internacional aderir de forma plena às suas normas e efetivar sua aplicação.

REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL. Algeria: 10 years of state of emergency, 10 years of grave human rights abuses. 2002. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE28/003/2002/en>. Acesso em 08 de set. de 2012.

AMNESTY INTERNATIONAL. Indonesia: New military operations, old patterns of human rights abuses in Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam, NAD). 2004. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA21/033/2004/en>. Acesso em 28 de jan. de 2012.

CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E. do Nascimento e. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CORREIO DO BRASIL. Delegado levantou suspeitas de desvios na exportação de armas. 2007. Disponível em: <http://correiodobrasil.com.br/?p=114645>. Acesso em 05 de set. de 2012.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

GENERAL ASSEMBLY. Resolution 46/36. 1991. Disponível em: <http://www.un.org/french/documents/ga/res/46/fres46.shtml>. Acesso em 10 de set. de 2012.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

O ESTADÃO. Brasil aprova venda de mísseis para o Paquistão. São Paulo: ESTADAO.COM.BR/Internacional, 2008. Disponível em:

<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,brasil-aprova-venda-de-misseis-para-o-paquistao,287655,0.htm>. Acesso em 01 de set. de 2013.

SARAIVA. Legislação de Direito Internacional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti.

SILVA, Carlos A. Canêdo Gonçalves da. Intervenção Humanitária: Atuais tendências. Organizadores: SILVA, Carlos A. Canêdo Gonçalves da; COSTA, Érica Adriana. Direito Internacional Moderno: Estudos em homenagem ao Prof. Gerson de Brito Mello Boson. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SIPRI. UN Register developments in 2010. 2010. Disponível em: http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/un_register/un_register_developments-in-2010. Acesso em 30 de jan. de 2012.

STEWART, Scott. Global Arms Markets As Seen Through The Syrian Lens. Disponível em: <http://www.stratfor.com/weekly/global-arms-markets-seen-through-syrian-lens>. 2013. Acesso em 25 de jul. 2013.

SMALL ARMS SURVEY. Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem. Chapter 5. Crime, Conflict, Corruption: Global Illicit Small Arms Transfers. 2001. Disponível em: <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2001.html>. Acesso em: 06 de set. de 2013.

KATHRIN, Anne; LUMPE, Lora. Small Arms Survey 2007. Chapter 3. Probing the Grey Area: Irresponsible Small Arms Transfers. United Kingdom: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2007.html>. Acesso em 08 de set. de 2013.

UNITED NATIONS. Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN Document A/CONF.192/15). 2001. Disponível em: <http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>. Acesso em: 01 de set. de 2013.

UNODA. UN Register of Conventional Arms. 2012. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/>. Acesso em 30 de jan. de 2012.

UNODA. The Arms Trade Treaty. 2013. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>. Acesso em 10 de set. de 2013.

UNSC. Resolution 1701 (2006). Adopted by Security Council at its 5511th meeting, on 11 august 2006. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2006.shtml>. Acesso em: 08 de set. de 2013.

WASSENAR ARRANGEMENT. Best Practices for Effective Enforcement. 2000. Disponível em: http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2000/2000_effectiveenforcement.html. Acesso em 14 de jan. de 2013.