

Capítulo 5

Soluções em todos os níveis





Programa de desarmamento UNAMSIL, em Serra Leoa. Um contêiner cheio de armas destruídas, vindas dos rebeldes e de grupos anti-governistas.

5: Soluções em todos os níveis

“Arma Não! Ela Ou Eu.”

Slogan de campanha feminina contra armas no Brasil

Soluções existem – mas e a vontade política de aplicá-las?

- ▶ Em algumas regiões, a política de armas melhorou, mas a prática ainda é desastrosamente inadequada.
- ▶ O processo de armas de pequeno porte da ONU segue dois passos adiante e um passo para trás.
- ▶ Para evitar futuros abusos é necessário interromper o fluxo de novas armas e drenar a poça de armas que já estão em uso nas comunidades que sofrem.
- ▶ Um Tratado do Comércio de Armas é urgentemente necessário para proibir todas as transferências de armas que poderiam levar a violações de direitos humanos e das leis humanitárias internacionais.
- ▶ Controles nacionais e regionais de armas precisam ser melhorados para acabar com tais transferências.
- ▶ Os governos precisam ser mais responsáveis ao proporcionar proteção para seus cidadãos contra a violência armada.
- ▶ Os governos e a sociedade civil precisam trabalhar juntos para melhorar a segurança no nível comunitário.

O mundo chegou a um ponto crítico. Milhões de armas estão em circulação. Elas podem ser encontradas em praticamente qualquer lugar do mundo. São freqüentemente usadas para cometer graves violações dos direitos humanos e das leis humanitárias internacionais. Milhões de pessoas estão sofrendo as conseqüências. A ação dos governos é necessária agora. Os governos têm obrigação de proteger seus próprios cidadãos, mas também de fazer o que puderem para impedir abusos contra os direitos humanos e os crimes de guerra em outros países. Para isso é preciso trabalhar para interromper o fluxo e acabar com o abuso de armas.

Alguns passos na direção certa

Ao longo dos últimos cinco anos, o problema da proliferação *ilícita* de armas de pequeno porte foi reconhecido e o quadro político começou a mudar, no âmbito internacional, através da iniciativa da ONU. Entretanto, os progressos têm sido irregulares e o comércio de armas sancionado pelos Estados tem sido ignorado.

- ▶ Há quase dez anos atrás, 52 dos Estados mais poderosos que exportam armas assinaram os **Princípios que Regem as Transferências de Armas Convencionais**. No entanto, as práticas destes Estados – todos membros da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (*Organization for Security and Co-operation in Europe -OSCE*) – estão longe de cumprir as orientações acordadas.

- ▶ Mais recentemente, o **Código de Conduta da União Européia sobre Exportações de Armas** estipulou que armas não devem ser exportadas para países onde haja um risco claro de que possam ser usadas para repressão interna ou onde tenham ocorrido graves violações de direitos humanos. Entretanto, as evidências citadas em diversos relatórios independentes sugerem que essa promessa não está sendo totalmente cumprida.
- ▶ Desde 2001, países da OSCE vêm desenvolvendo “**Orientações de Boa Conduta**” para a exportação e o controle de armas de pequeno porte e armas leves.²⁸⁶

Ainda não há leis vigentes ou requisitos de regulamentação que obriguem Estados que exportam armas a respeitar os direitos humanos ou as leis humanitárias internacionais ao autorizar a transferência de armas ou serviços de treinamento militar, de segurança ou policial para outros países. Mesmo onde há critérios de direitos humanos para consultar, eles são freqüentemente interpretados de modo pouco rígido. Especialmente quando estão considerando propostas de exportações, os governos não prestam atenção adequada ao longo ciclo de vida da maioria dos tipos de armas e equipamentos de segurança e tecnologia – e, portanto, ao risco prolongado de abusos.

O que é necessário, é um comprometimento genuíno de todos os governos para colocar em vigor leis novas e potentes de controle de armas, coerentes com as normas do direitos humanos e das leis humanitárias internacionais, o que colocará um fim a sua cumplicidade com o abuso de armas de pequeno porte.

A ONU e as armas de pequeno porte

Houve dois passos à frente em direção à obtenção de controles internacionais sobre armas de pequeno porte desde 2000, ambos tratando do comércio ilegal de armas. Primeiro, o Protocolo de Armas de Fogo da ONU foi acordado. Isso diz respeito à fabricação e tráfico ilícito de armas por organizações do crime. Em março de 2003, o Protocolo havia sido assinado por 52 Estados, mas ratificado por apenas três; assim, é provável que ainda demore alguns anos antes que comece a vigorar.²⁸⁸ Segundo, um Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilegal de Armas de Pequeno Porte e Armas Leves em Todos os seus Aspectos foi acordado em uma conferência da ONU em julho de 2001. Depois de uma reunião de implantação em 2003 na qual não houve consenso para prosseguir, haverá outra em 2005, seguida por uma conferência de revisão em 2006. O Programa de Ação contém várias disposições positivas, como medidas específicas contra as quais será possível monitorar o progresso em questões como a coleta e destruição de armas, e a administração de estoques.

Entretanto, a Conferência de 2001 da ONU não obteve mais que alguns poucos comprometimentos e foi de muitas maneiras uma oportunidade perdida. Os governos dos EUA e da Rússia uniram-se aos da China e a alguns do Movimento

“Essas armas [de pequeno porte e leves] prolongaram ou agravaram conflitos, produziram enormes fluxos de refugiados, solaparam o estado de direito e deflagraram uma cultura de violência e impunidade. Em suma, o acúmulo excessivo e o comércio ilegal de armas de pequeno porte está ameaçando a paz e a segurança internacionais, esmagando as esperanças de desenvolvimento social e econômico, e colocando em perigo as perspectivas da democracia e dos direitos humanos.”

Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU, 2002²⁸⁷

Não-Alinhado para enfraquecer significativamente o Programa de Ação da ONU. Especificamente, eles impediram a conferência de tratar do mau uso de armas, especialmente no que se refere a agentes do Estado, apesar das avassaladoras evidências dos problemas causados por esse mau uso.²⁸⁹ O Programa de Ação não menciona os direitos humanos, há poucas referências à lei humanitária internacional e também não estabelece nenhum mandato para a negociação de um instrumento a que se submetam todos os países.

Em relação à ameaça global, os progressos têm sido obtidos de maneira frustrantemente lenta. O primeiro passo da ONU em direção a uma reforma no comércio de armas de pequeno porte e armas leves não pode continuar sendo o único no sentido de controlar o fluxo global de armas convencionais.

“A maioria das armas usadas em crimes foram originadas de vendas legais.”

Steve Steel, US Federal Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, Dallas, 1997²⁹⁰

Parem o fluxo e sequem a poça

A proliferação excessiva e sem controle de armas deve ser combatida com as seguintes medidas:

- ▶ Impedir o fluxo de armas usadas para cometer abusos, através de controles mais rígidos sobre a movimentação de armas.
- ▶ Retirar armas de comunidades que já as têm em excesso e reduzir a disponibilidade de armas e a probabilidade de que venham a ser mal utilizadas.

Parem o fluxo de armas

Controlar a entrada de armas num país é um passo crucial. O direito dos Estados de armarem-se em auto-defesa vem acompanhado da responsabilidade internacional, jurídica e moral de controlar as armas e assegurar que elas serão usadas adequadamente. De maneira semelhante, o dever dos Estados de regulamentar a venda de armas deve ser levado a sério.

É vital que os governos não autorizem a transferência de armas se houver razões para crer que existe risco de que sejam usadas para cometer graves violações de direitos humanos e da legislação humanitária internacional ou onde a proliferação de armas mina o desenvolvimento sustentável.

Os governos também devem tornar mais rígidos os controles para acabar com o fluxo de armas ilegais. Isto significa assegurar que embargos não sejam desrespeitados, que intermediários sejam regulamentados e que o contrabando de armas seja impedido.

A principal responsabilidade quanto ao fluxo de armas para dentro de um país pertence aos governos – *todos* os governos que exportam, re-exportam ou importam armas.

Precisamos fechar o fornecimento irresponsável de armas...



...e drenar a poça das armas sem controle já existentes

Controles rígidos sobre armas são necessários para reduzir as probabilidades de guerra, crime e repressão, para diminuir seu alcance e impacto caso ocorram, e para reduzir os custos políticos e econômicos da violência armada.²⁹¹ Tais controles já têm uma sólida fundamentação nas normas e no direito internacional existentes – a legislação de direitos humanos, a legislação humanitária internacional e as normas sobre desenvolvimento sustentável. Oxfam e Amnesty International apelam para que estes controles sejam aplicados direta e claramente à transferência e ao uso de armas.

Entretanto, essas medidas cruciais, isoladamente, terão pouco impacto. Mesmo que todas as transferências irresponsáveis acabassem amanhã, muitas forças de Estados e comunidades já possuem grandes quantidades de armas, sob um controle tão mínimo que o risco de abusos ainda continuaria alto por muitos anos.

Drenem a poça de armas

A violência armada não é inevitável. As armas devem ser estritamente limitadas e controladas, estabelecendo um rigoroso sistema de responsabilidade pelos atos e treinamento, e retirando armas ilegais e excedentes das comunidades gravemente afetadas pela violência armada. Este é um conceito simples, mas as armas só podem ser estritamente controladas e recolhidas eficazmente quando é criado um ambiente que propicia a resolução pacífica de conflitos, o uso responsável e legítimo de armas, e a confiança na perspectiva de segurança não-armada. Governos, serviços de segurança, poder judiciário, líderes comunitários e usuários civis de armas devem trabalhar em conjunto e agir para reduzir os meios e os motivos para a violência armada.

Isto significa, acima de tudo, que todos os Estados atuantes com direito ao uso de armas devem seguir estritamente as 26 disposições dos Princípios Básicos da ONU sobre o Uso de Força e de Armas de Fogo e, quando necessário, as disposições dos Tratados de Genebra e outras leis humanitárias relevantes. Todas essas disposições têm que ser incorporadas às leis domésticas de todo país e garantidas através de treinamento e monitoração rigorosos.

Embora complexa e desafiadora, a tarefa de controlar a proliferação e o mau uso de armas de pequeno porte não é impossível, e modelos de boas práticas já existem:

- ▶ Programas de coleta e destruição de armas se desenvolveram significativamente ao longo dos últimos 10 anos. Eles agora incorporam incentivos relacionados ao desenvolvimento, pelos quais recompensas pelas armas entregues ajudam na reconstrução das comunidades.
- ▶ A sociedade civil sul-africana liderou a alternativa de designar escolas, hospitais, instalações públicas e até mesmo cidades como “Gun Free Zones” (Zonas Livres de Armas”, reduzindo assim o medo e a violência armada.
- ▶ O governo de Serra Leoa envolveu a sociedade civil nos planos para reconstituir as forças armadas e incorporar treinamento e educação sobre princípios de governo democrático e direitos humanos, e legislação humanitária internacional.²⁹³

*“Se pelo menos o inimigo
ouvisse, seria maravilhoso,
os tiros parariam e nós
ouviriámos uns aos outros,
apenas conversariámos e
tentariámos não usar armas.
Eu queria que pudéssemos
acabar com toda essa
violência e desenvolver
nosso país.”*

Menina-soldado, Filipinas, 2001²⁹²

Uma iniciativa internacional: o Tratado de Comércio de Armas

Produtores de armas têm o direito de vender e outros têm o direito de comprar, mas os direitos também trazem responsabilidades e obrigações legais.

O fato de que uma transferência de armas é “autorizada” por agentes dos Estados não significa que ela seja, necessariamente, um ato legítimo. Uma transferência “legal” de armas é freqüentemente interpretada por governos como “legítima de acordo com as leis nacionais”. No entanto, para ser plenamente legal, uma transferência também precisa ser legítima sob o direito internacional. A Comissão de Desarmamento da ONU reconhece claramente esta distinção e definiu transferências ilícitas como “o comércio internacional de armas convencionais que fere as leis dos Estados e/ou a legislação internacional”. Isto foi endossado em julho de 2001 pela Conferência da ONU sobre armas de pequeno porte.

Mas quais são essas obrigações perante o direito internacional? O tratado de Comércio de Armas (TCA) proposto estabelece princípios baseados nas responsabilidades existentes dos Estados sob as normas internacionais.²⁹⁶ Ele reúne leis e normas internacionais relevantes que se aplicam à transferência de armas – como os Tratados de Genebra, o Tratado de Proibição de Minas Terrestres e a Convenção contra Genocídio. É um documento simples e claro, que define os critérios pelos quais qualquer transferência de armas proposta deve ser permitida. Seria necessário que os Estados incorporassem esses critérios em suas legislações nacionais e relatassem, pública e regularmente, todas as armas transferidas para um registro internacional. (Ver Apêndice 1 para mais detalhes sobre direito internacional e armas.)

O Tratado de Comércio de Armas codifica o princípio de que as exportações de armas ferem a legislação internacional se o exportador souber, ou se for razoável presumir que deveria saber, que as armas serão usadas para cometer violações dos direitos humanos e da legislação humanitária internacional.²⁹⁶ O conhecimento por agentes relevantes dos Estados de que as armas serão provavelmente utilizadas para cometer tais graves violações acarreta a responsabilidade de impedir tal transferência, especialmente do próprio território ou jurisdição daquele Estado.²⁹⁷ Portanto, qualquer Estado que exporta armamentos – não apenas armas recém-fabricadas, mas também armas re-exportadas, de segunda mão – tem responsabilidades claras de garantir que essas armas sejam usadas de maneira coerente com as normas já consensuais sob o direito internacional. Seria solicitado que o Estado exportador monitorasse de perto o que acontece depois que as armas passassem por suas fronteiras, uma vez que a maneira como o receptor as usa pode afetar a legitimidade da transferência.

O Tratado de Comércio de Armas seria um meio **internacional** de controle para garantir que todas as nações trabalhem segundo as mesmas normas. Sistemas nacionais e regionais são extremamente importantes no combate às transferências ilícitas; eles proporcionam um controle crucial e são a principal salvaguarda contra

“A disponibilidade e o mau uso de armas [de pequeno porte e leves] têm um impacto inquestionável sobre a quantidade, o tipo e a gravidade das violações dos direitos humanos e da legislação humanitária internacional cometidas por atuantes dos Estados ou não.”

Barbara Frey, Relatora Especial da ONU para Armas de Pequeno Porte, 2002²⁹⁴

O Tratado de Comércio de Armas – se amplamente aceito – estabelecerá um mecanismo firme e inequívoco para proibir a venda de armas onde houver um claro risco de que essas armas serão usadas para cometer graves abusos.

“Estivemos trabalhando nas questões de armas em comunidades há anos, e há três anos a idéia de um Tratado do Comércio de Armas parecia muito distante de nosso trabalho. Mas agora percebemos que nosso trabalho com armas nas comunidades não será bem sucedido sem tratar do fluxo de entrada de armas.”

Fred Lubang, Gaston Z. Ortigas Peace Institute, Filipinas, 2003²⁹⁸

transferências irresponsáveis. Entretanto, não são mutuamente coerentes, e alguns contêm ambigüidades e falhas que tornam fácil para os negociantes ilegais realizar seu comércio. Por exemplo, houve inúmeros casos de transferências duvidosas de armas através da Eslováquia, porque não há controles em funcionamento para armas em trânsito;²⁹⁹ na Holanda, onde há pequena produção, mas são enviados grandes carregamentos de armas, mercadorias de países “amigos” são desobrigados de certas licenças obrigatórias e produtos em “trânsito rápido” não requerem licença.³⁰⁰ O Tratado de Comércio de Armas também ajudaria a garantir que transações rejeitadas por um fornecedor não serão assumidas por outro, evitando assim uma situação parecida com a que ocorreu no final de 2002, quando a Alemanha se recusou a vender fuzis para o governo do Nepal por questões de direitos humanos, mas a Bélgica os forneceu.

O que seria legal e ilegal segundo o Tratado de Comércio de Armas



transferência legal

Armas de pequeno porte vendidas para uma força policial, quando forem usadas de acordo com os Princípios Básicos para o Uso de Força e de Armas de Fogo



transferência ilegal

As mesmas armas vendidas para uma força policial que as utiliza para cometer execuções extrajudiciais e tortura generalizadas



transferência legal

Aeronaves militares e veículos blindados para transporte de tropas vendidos a um governo para uso em um exército que cumpre integralmente a legislação humanitária internacional



transferência ilegal

Os mesmos armamentos vendidos a um governo que os utiliza para atingir alvos civis em vez de militares

O Tratado de Comércio de Armas teria força de legislação em vigor. Os instrumentos regionais que obrigam politicamente o seu cumprimento já existentes atualmente não vigoram legalmente. No final das contas, decisões difíceis são tomadas com base no mero julgamento de representantes políticos ou funcionários civis. O Tratado de Comércio de Armas, porém, propicia uma cultura de concordância ao criar um vínculo judicial permanente entre armas e abusos; e alinha as normas de exportações de armas com as responsabilidades existentes perante o direito internacional.

Ainda que alguns países se oponham a um TCA, isso não deve impedir outros Estados de prosseguir com a idéia. Embora nem todos os países tenham assinado o Tratado de Proibição de Minas Terrestres (proibindo minas antipessoais), uma nova norma internacional foi criada através da pressão e de campanhas internacionais. Desde que esse tratado começou a vigorar, nem um único país comerciou abertamente minas terrestres antipessoais, um número bem menor de governos está usando minas terrestres antipessoais e até alguns países não-signatários estão cumprindo amplamente seus princípios.³⁰¹

Princípios Fundamentais do Tratado de Comércio de Armas

Artigo 1: Princípio – Todas as transferências internacionais de armas devem ser autorizadas pela autoridade apropriada do Estado.

Artigo 2: Limitações expressas – Os governos têm a responsabilidade de garantir que as transferências não violarão diretamente suas obrigações perante o direito internacional. Isto inclui:

- a. transferência de tipos particulares de armas – se forem indiscriminadas ou de uma natureza tal que causem lesões ou sofrimento desnecessários.
- b. transferência para países específicos – se estiverem sob embargos.

Artigo 3: Limitações baseadas em uso antecipado – Os governos têm a responsabilidade de garantir que as armas que transferem não serão usadas ilegalmente. A transferência não deve concretizar-se se houver conhecimento de que as armas serão:

- a. usadas para violar a Carta das Nações Unidas; especialmente no que se refere ao uso de força em relações internacionais;
- b. usadas para cometer graves violações de direitos humanos, da legislação humanitária internacional, genocídios, crimes contra a humanidade; ou
- c. desviadas e usadas para cometer qualquer ato acima citado.

Artigo 4: Outras considerações – Os governos têm a responsabilidade de não transferir armas se houver probabilidade delas:

- a. serem usadas para facilitar a realização de crimes violentos;
- b. afetarem negativamente a estabilidade política ou a segurança regional;
- c. afetarem negativamente o desenvolvimento sustentável; ou
- d. serem desviadas e usadas para cometer qualquer ato acima citado.

A forma atual do tratado lida apenas com transferências autorizadas pelos Estados, mas também serão produzidos protocolos para intermediação e produção licenciada. Aqui serão aplicados os mesmos princípios, garantindo que a autorização de um governo para intermediação e produção licenciada seja baseada nos critérios para transferência de armas acima citados.

O consenso ao redor do Tratado de Comércio de Armas já está crescendo:

- ▶ Ele tem fortes **fundamentos legais**: O texto proposto baseia-se nas obrigações existentes e emergentes dos Estados perante o direito internacional.
- ▶ Há uma forte **justificativa moral** para recusar algumas transações de armas. Nunca é correto fornecer armas que serão usadas para cometer atrocidades, mesmo que outros países menos responsáveis estejam dispostos a fazê-lo. Estabelecer internacionalmente este princípio obrigaria os exportadores de armas não-sinatários a justificar seus atos.

“Obter um comprometimento através da legislação internacional fez uma diferença real no caso das minas terrestres. Fez com que os governos fossem responsáveis pela mudança.”

Comentário de um participante em workshop de ONG sobre armas de pequeno porte em Nairóbi, 2001³⁰²

“À medida que piora a segurança dos Estados, a proliferação de armas de pequeno porte aumenta, e à medida que aumenta a proliferação de armas de pequeno porte, os conflitos se expandem para além das fronteiras. O impacto da proliferação de armas, portanto, transcende as fronteiras políticas. É com este pano de fundo que a Moratória da ECOWAS [contra transferências internacionais de armas na África Ocidental] precisa ser mantida pelos governos, pelas organizações da sociedade civil e todos os outros envolvidos.”

Alfred Fawundu, UNDP,
Representante Residente, Gana³⁰⁴

- ▶ Há um claro **mandato político**. Segundo o Programa de Ação da Conferência da ONU sobre armas de pequeno porte, os Estados concordaram em “avaliar as solicitações de autorização para exportar de acordo com regulamentações e procedimentos nacionais estritos que incluam todas as categorias de armas de pequeno porte e armas leves, e sejam *coerentes com as responsabilidades existentes dos Estados perante o direito internacional...*”.³⁰³

Iniciativas regionais: alicerces essenciais

Embora poucos progressos tenham sido obtidos no controle de armas pesadas em níveis regionais, o problema das armas de pequeno porte foi debatido em fóruns regionais por todo o mundo. Há um consenso emergindo e todos concordam que é necessária uma ação mais eficaz. Ações regionais estão variando amplamente de instrumentos legislativos a um maior comprometimento com ações futuras.

Mecanismos diferentes têm forças diferentes. Por exemplo:

- ▶ **União Européia: O Código de Conduta para Exportação de Armas** (1998) impede a exportação de armas convencionais para destinos onde possam levar à repressão interna e agressão externa. Um dos pontos mais fortes é seu mecanismo para impedir que um país concorde em fornecer armas se a solicitação já foi rejeitada por outro. Embora não seja perfeito, este é um mecanismo poderoso, pois encoraja a transparência entre fornecedores e consegue até certo ponto assegurar a aquiescência.
- ▶ **Américas: A Convenção Interamericana contra Fabricação e Tráfico Ilícitos e os Modelos de Regulamentação para o Controle do Movimento Internacional de Armas de Fogo** (1997/98) são dois instrumentos que englobam armas de fogo, munição e explosivos dentro do contexto da aplicação da lei e do controle do crime. Uma vez em vigor, a Convenção será o único acordo sobre armas de pequeno porte com força de lei; até maio de 2003, 19 dos 34 Estados haviam-na ratificado.³⁰⁵ Entretanto, ela não requer que os Estados avaliem as solicitações de exportação de armas com critérios normativos, como princípios de direitos humanos ou da legislação humanitária internacional.
- ▶ **África Ocidental: A Moratória para Importação, Exportação e Fabricação de Armas de Pequeno Porte e Armas Leves** (1998) é a primeira moratória regional para armas de pequeno porte no mundo. A importação de novas armas é proibida sem a aprovação de outros Estados-membros. Esta proibição é apoiada pelo maior grupo de Estados que exportam armas (o Acordo de Wassenaar). Embora seja forte em princípio, esse compromisso político já foi violado por vários países, incluindo a Libéria e a Costa do Marfim.

- ▶ **Grandes Lagos e o Chifre da África: A Declaração de Nairóbi sobre o Problema da Proliferação de Armas de Pequeno Porte e Armas Leves Ilícitas** (2000) inclui uma solicitação para que os países desenvolvam planos nacionais de ação para tratar de questões relacionadas às armas. (O da Tanzânia foi concluído, os de Uganda e Quênia estão sendo desenvolvidos.) Ela também reconhece o papel da sociedade civil.

Estes e outros acordos semelhantes são um importante passo inicial no desenvolvimento de uma abordagem regional para solucionar a proliferação de armas, encorajar a cooperação, a confiança e a troca de informações entre os governos. Embora alguns não estejam bem implementados, principalmente por falta de vontade política, eles continuam sendo os principais estímulos para novas iniciativas para reduzir a transferência de armas internamente e entre países vizinhos.

Entretanto, a eficácia dos atuais controles regionais de armas é limitada por quatro fraquezas evidentes:

- ▶ Eles não incluem disposições expressas para obrigar legalmente o cumprimento das responsabilidades existentes sob o direito internacional.
- ▶ A maioria traz apenas obrigação política e não jurídica, e como resultado são mais difíceis de aplicar.
- ▶ Muitos aplicam-se somente às armas ilícitas para uso em operações criminosas e ignoram as transferências de armas sancionadas pelos Estados.
- ▶ Eles geralmente não tratam das principais falhas que estão sendo exploradas por negociantes inescrupulosos de armas, ou seja, a falta de controle sobre intermediadores e transportadores de armas, e sobre a produção licenciada estrangeira.

Existe, portanto, um escopo significativo para fortalecer os controles de armas, reunindo a melhor prática dos acordos já existentes e referindo-se explicitamente às responsabilidades existentes relativas aos direitos humanos e à legislação humanitária internacional. ONGs nas Américas, por exemplo, já estão trabalhando para promover um instrumento regional com base em direitos humanos e legislação humanitária internacional. Processos semelhantes estão sendo iniciados em outras regiões.

Iniciativas nacionais: o dever do Estado de proteger seus cidadãos

O direito inerente à vida e à segurança é algo especial. É a base da Carta das Nações Unidas, está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e transformado em lei no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. O papel do Estado é fornecer segurança, proteger seus cidadãos e salvaguardar este direito através do governo e de instituições nacionais.

“Esta crença no desarmamento não é fruto de idealismo ou ingenuidade. A melhor estratégia para impedir conflitos armados é eliminar os meios de cometer violência.”

Alpha Oumar Konaré, ex-presidente de Mali³⁰⁶

“Se os comerciantes estão vendendo essas armas aos rebeldes, eles também têm responsabilidade pelas balas que foram disparadas e me colocaram neste hospital.”

Bacary Biaye levou tiros e perdeu o uso de suas pernas, Casamance, Senegal, 2000³⁰⁷

Como demonstra este relatório, quando o assunto é controle de armas, essa proteção deixa de ser fornecida com frequência excessiva. Se um Estado não tem um controle eficaz de armas, isso pode resultar em ameaça direta, com uso da força de armas contra a segurança de uma pessoa, ou ameaça aos seus meios de sobrevivência ou segurança. Uma mudança na política e na prática dos Estados para controlar o fluxo e o uso de armas é vital para que esta ameaça seja removida.

Transferências de armas

Os governos devem liderar a implementação de controles nacionais de exportação baseados em direitos humanos e na legislação humanitária. Os critérios definidos pelo Tratado de Comércio de Armas fornecem o parâmetro para tais controles. Além dos controles de exportação, medidas devem ser tomadas em conjunto para solucionar duas das maiores falhas internacionais exploradas por fabricantes, negociantes, intermediários e traficantes de armas.

- ▶ Deve haver um rígido registro de cada fabricante, intermediário, transportador e financiador de armas, mesmo que operem apenas através de “países atravessadores”. Os condenados por delitos criminais que envolvem lavagem de dinheiro, tráfico e violência relacionada a armas de fogo, devem ser retirados do registro.³⁰⁸
- ▶ As licenças para exportação, trânsito e importação devem ser controladas caso a caso, e devem incluir detalhes completos dos intermediários, transportadores e financiadores envolvidos. Elas devem ser emitidas pelos governos que fazem a exportação, o trânsito e a importação, depois de efetuarem consultas diretas entre si e com os governos de origem de quaisquer intermediários, transportadores ou financiadores envolvidos, e devem ser emitidas apenas se a transferência de armas proposta não for recebida por ninguém com probabilidades de violar os direitos humanos e o direito humanitário internacional.

A posse civil de armas e os crimes violentos

A ONU manifestou sua preocupação sobre a grande incidência de crimes, acidentes e suicídios envolvendo o mau uso civil de armas de fogo, observando a falta de regulamentações adequadas em muitos países para sua posse e guarda e a falta de treinamento no uso de armas de fogo.³⁰⁹ Entre os países identificados pela ONU como tendo um número muito alto de mortes causadas por armas de fogo a cada 100.000 pessoas, estavam; Colômbia (55,85), Brasil (26,97), Jamaica (18,72) e EUA (14,05). Estes contrastam com os índices muito mais baixos de Japão (0,07), Reino Unido (0,46), Espanha (0,70), Holanda (0,74) e Dinamarca (0,80).³¹⁰

Há uma crescente pressão para responsabilizar Estados por crimes violentos e para punir a omissão de qualquer Estado em estabelecer regulamentação razoável para a posse particular de armas de pequeno porte, fracasso ao proteger indivíduos de violência doméstica e fracasso ao proteger indivíduos do crime organizado, incluindo seqüestro por resgate.³¹¹

Perante a legislação internacional de direitos humanos, todo indivíduo tem o dever de respeitar o direito à vida de outro indivíduo.³¹² Mais importante, os Estados têm o dever de tomar providências positivas para impedir atos de violência e assassinatos ilegais, incluindo os cometidos por indivíduos particulares.³¹³ Há um crescente reconhecimento de que os deveres dos Estados sob a legislação internacional de direitos humanos incluem o exercício de *due diligence* para garantir que não haja abuso contra direitos básicos – certamente o direito à vida e à segurança da pessoa – cometidos por indivíduos particulares.³¹⁴ Quando a consequência previsível de uma omissão em exercer o controle adequado sobre a posse e o uso por civis de armas for a continuação ou o aumento da violência, então os Estados poderão ser responsabilizados por essa omissão sob a legislação internacional de direitos humanos.

Em situações onde o controle da posse e do abuso de armas de fogo por parte de civis é pouco ou inexistente, policiais manifestaram preocupação sobre a dificuldade de proteger o público.³¹⁵ De acordo com as normas internacionais, agentes de aplicação da lei devem “na medida do possível, usar meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e de armas de fogo”, e isso “somente se os outros meios se demonstrarem ineficazes”. Essa tarefa torna-se cada vez mais difícil à medida que a posse e o uso de armas estão saindo de controle.³¹⁶ Os Princípios Básicos da ONU também exigem que os Estados estabeleçam uma estrutura jurídica e um sistema eficaz para regulamentar o controle, o estoque e a entrega de armas de fogo e munição para agentes que aplicam a lei.

Além disso, os Princípios Básicos requerem que os Estados “proibam o uso de armas de fogo e munição que possam causar lesões desnecessárias ou representar riscos desnecessários”, o que em muitos países significa que as armas de especificações militares não devem ser usadas para policiamento. Pareceria lógico concluir que tais armas certamente não deveriam estar nas mãos de civis.³¹⁷

Mesmo governos com pouquíssimos recursos começaram a agir em conjunto para combater o crime violento, inclusive tomando medidas para controlar estritamente a posse civil de armas de fogo. Em Malawi, por exemplo, a Câmara de Comércio e outras organizações da sociedade civil criticaram publicamente o governo em 1999 por não ter feito o bastante para conter o aumento do crime armado. Desde então, o governo, com a ajuda do Reino Unido, ampliou seu programa nacional de reforma da polícia e envolveu organizações comunitárias em Fóruns de Policiamento Comunitário para ajudar a combater o crime violento e a posse ilegal de armas de fogo.³¹⁸

“Em suas deliberações, queiram lembrar-se de meu filho Matthew e de todas as crianças e jovens que morreram ou foram feridos e traumatizados em todo este mundo. Lembrem-se de que foi negado a eles o direito básico de viver suas vidas.”

Mary Leigh Blek, presidente da Million Mom March (Marcha das Mil Mães), EUA, discurso na Conferência da ONU sobre armas de pequeno porte, 2001

“Eu sou uma vítima. Meu gado foi roubado. Não tivemos escolha, a não ser conseguir armas para proteger nosso rebanho e nossas famílias dos atacantes... Entregar as armas não é problema, contanto que você me garanta que nossos vizinhos também estão se desarmando e que você possa garantir minha proteção.”

Habitante de vilarejo em Kina, Isiolo, norte do Quênia, 2002²¹⁹

Iniciativas locais: construindo comunidades mais seguras

O aumento da segurança em um nível comunitário não pode ser separado das razões pelas quais as pessoas portam e recorrem às armas. As principais razões para os habitantes de vilarejos no Afeganistão, no Iêmen e na Suíça portarem armas serão radicalmente diferentes: respectivamente, para se protegerem contra grupos armados, como símbolo cultural e expressão de seu direito constitucional ou para proteger seu país de um ataque armado. Mas outros aspectos vão surgir também – e estes múltiplos e interligados motivos para portar armas precisam ser plenamente compreendidos.

Fortalecendo a capacidade do governo de proteger cidadãos no Quênia

No Quênia, especialmente no norte do país, a violência armada é generalizada. Esse problema não pode ser resolvido sem profundas mudanças na política e na prática governistas, com o apoio de ação e defesa comunitárias. A coleta de armas e o desarmamento duradouro têm poucas chances de sucesso quando as comunidades sentem a necessidade de se armarem para preservar a própria segurança.

Muitas ONGs, incluindo a Oxfam e a Amnesty International, fazem campanhas nacionais para promover um processo de reforma do setor de segurança que seja abrangente, inclusiva e participativa. A capacidade do Estado de proteger seus cidadãos com base nas normas internacionais de direitos humanos deve ser desenvolvida; entre as medidas imediatas deve-se incluir:

- ▶ o desenvolvimento de policiamento baseado na comunidade, com consultas locais quanto à natureza e a qualidade do policiamento e da segurança, e supervisão da comunidade de estruturas existentes;
- ▶ uma revisão das estruturas locais existentes de segurança, como reservistas de polícia e outras milícias, para avaliar se são adequadas, eficazes e até que ponto respondem por seus atos;
- ▶ um fator crucial, remuneração e benefícios razoáveis para a polícia e outras forças de segurança, bem como treinamento eficaz, responsabilidade por seus atos e supervisão civil para diminuir a corrupção e aumentar o profissionalismo.

Assim, as medidas para tratar da segurança da comunidade não podem ser generalizadas. Elas podem tratar menos das armas em si e mais da complexa teia de condições sociais, políticas e econômicas que configuram a sua demanda e o seu uso. O trabalho local precisa incluir programas específicos para aumentar a segurança da comunidade das seguintes maneiras:

1. Reconstruindo a confiança na possibilidade de uma segurança não-armada, através:
 - ▶ da redução da quantidade de armas em circulação, com programas de coleta e destruição de armas, estabelecimento de áreas livres de armas e remoção de armas ilegais que poderiam possibilitar violações dos direitos humanos e da lei humanitária;
 - ▶ da construção de relacionamentos e confiança entre comunidades diferentes, e entre as comunidades e a polícia;
 - ▶ da criação de programas de educação cívica e de conscientização;
 - ▶ da introdução da cultura e das ferramentas para a resolução pacífica de conflitos; um modelo foi criado pela ONG Viva Rio, no Rio de Janeiro, Brasil, que em conjunto com o Departamento de Justiça implementou os “Balcões de Direitos Civis”, que oferecem assistência jurídica gratuita e mediação de conflitos.
2. Oferecendo assistência às vítimas da violência armada. Não existe um sistema de apoio para as vítimas de violência armada, como ocorre com as vítimas de minas terrestres; no entanto, ferimentos e mortes causados por armas prejudicam a economia e o bem estar de famílias inteiras.
3. Desenvolvendo meios sustentáveis de vida como alternativas para a violência armada. Com excessiva frequência, a posse de armas é encarada como meio de sobrevivência econômica.

Embora seja impossível prescrever soluções para aumentar a segurança comunitária, a experiência revela alguns **princípios de orientação para trabalhar no nível comunitário**.

1. *Análise detalhada e compreensão* da comunidade e da forma como ela é governada são essenciais para identificar as principais razões pelas quais as pessoas portam armas. As pesquisas devem incluir todos os envolvidos, especialmente aqueles que estão no poder e têm autoridade, como a polícia.
2. É necessária uma *visão holística* da situação, que provavelmente incluirá todas as questões de direitos humanos, como a miséria, a justiça e o problema da impunidade para os infratores. Reformas ou pelo menos a colaboração com sistemas de policiamento e justiça penal com base em normas internacionais de direitos humanos são necessárias. Alternativas para o uso de armas ao estabelecer meios de vida precisam ser consideradas.
3. O *envolvimento genuíno da comunidade* é fundamental. As pessoas locais devem tomar iniciativas para garantir a relevância, propriedade, participação, responsabilidade compartilhada e compreensão. Representantes políticos e a polícia devem ser representativos, responder pelos seus atos e estar atentos à comunidade como um todo.

“O policiamento durante o apartheid destruiu a confiança da comunidade no Estado. Sob o novo governo democrático, o crime aumentou – assistimos batalhas armadas entre quadrilhas – até que o policiamento baseado na comunidade se firmasse. Depois de quatro anos, solucionamos mais de 500 casos de assassinato, recuperamos veículos roubados e confiscamos armas ilegais – AK-47, pistolas, revólveres, fuzis e carabinas caseiras. Os policiais estão atendendo rapidamente às denúncias da comunidade, tentando evitar o uso de armas de fogo.”

Capitão Pillay, Police Special Investigations Task Team, Edendale, África do Sul, 2002¹²⁰

4. As necessidades, perspectivas e talentos de *todos os membros da comunidade* precisam ser incluídos. Isto inclui homens, mulheres, meninas, meninos, idosos, portadores de deficiências e pessoas de diferentes etnias e religiões. Por exemplo, ex-combatentes e membros de quadrilhas de lados opostos podem ter muito em comum e juntos terão mais força para mudar quando desafiarem os valores “machistas” e a cultura de armas, enquanto para os jovens será preciso encontrar alternativas para substituir os benefícios de pertencer a uma quadrilha, como o senso de identidade, o de propósito, o apoio de um grupo e segurança.
5. A *parceria entre a sociedade civil e o governo* é um fator crucial. A sociedade civil é essencial para conseguir mudanças estruturais, mas a mudança sustentável de políticas e práticas também requerem o envolvimento do governo. Os governos podem ser fortes aliados – endossando, fortalecendo e sustentando o movimento pela reforma – mas a sociedade civil deve ser cautelosa para evitar que seja coagida ou induzida a legitimar políticas governistas inadequadas. A troca eficaz de informações é crucial para garantir a cooperação eficaz.

Construindo relacionamentos entre comunidades do Sri Lanka

O Sri Lanka passou por uma proliferação de armas impossível de administrar – inclusive com a venda de armas sofisticadas por baixos preços – em suas comunidades. A violência armada, deflagrada por armas facilmente disponíveis, resultou em deslocamento forçado e em uma drástica redução de status sócio-econômico, fontes de renda, padrões de gastos e atendimento de saúde. Um dos principais impactos é o medo – medo de ataques cometidos pelas forças de segurança ou grupos armados de oposição.

O atual cessar-fogo entre as forças do governo e os grupos rebeldes criou novas oportunidades e desafios para a construção da paz. A Oxfam está trabalhando com comunidades vizinhas para reconstruir relacionamentos comunitários. Um espaço seguro deve ser oferecido, no qual as pessoas possam interagir pacificamente, construindo confiança e compreensão e debatendo questões sem recorrer à violência armada. Há uma necessidade especial de concentrar as atenções nos jovens, que até agora foram expostos quase exclusivamente a ideologias e aspirações militares; isto pode ser conseguido através de programas sociais inovadores, construindo relacionamentos entre jovens de diferentes etnias.

Melhor administração de armas no Camboja

(baseada na experiência do Grupo de Trabalho para Redução de Armas, Phnom Penh)

As armas vêm sendo difundidas nas comunidades do Camboja durante quase 30 anos de conflito armado interno. Revólveres e fuzis automáticos militares são comuns, tanto em áreas rurais, quanto urbanas: estima-se que existam ao todo entre 500.000 e um milhão. Segundo uma pesquisa de 1998, pelo menos dois terços das residências em Phnom Penh possuíam armas ilícitas. A proliferação de armas contribuiu para o medo e a insegurança generalizados, e a cultura de violência é cada vez mais evidente à medida em que armas são usadas com impunidade em disputas domésticas, incidentes no trânsito e tentativas de auto-proteção.

Uma das maiores prioridades é a administração de armas. Armas de coletas anteriores foram estocadas em depósitos do Estado com pouca segurança, de onde foram ilegalmente vendidas e voltaram a circular. Devem ser providenciados depósitos mais eficazes para guardar armas e uma monitoração mais rigorosa para que todas as armas coletadas e as que se encontram nas mãos da polícia sejam estocadas de maneira segura e responsável. Em segundo lugar, o registro e o controle de armas policiais deve melhorar para impedir “vazamentos” das forças de segurança para mãos civis. O processo de emissão de licenças, pelo Ministério do Interior e especialmente pela polícia, também deve ser restrito.

No entanto, todas essas iniciativas locais têm probabilidade muito maior de sucesso se o fluxo de armas que chega de outros países for substituído por um fornecimento eficientemente controlado de armas genuinamente necessárias e que não fomentem novos abusos. Em outras palavras, as ações em todos os níveis – do local ao global – devem reforçar-se mutuamente. Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU devem controlar seus próprios fornecimentos; os países do extinto Bloco Soviético devem controlar a dispersão de suas armas excedentes; e todos os países devem acatar o TCA como o novo parâmetro global para controlar todas as transferências de armas.