

A Eficácia das Medidas de Controle de Armas Leves e o Relatório Nacional: Aprendendo com a África

O controle efetivo das armas leves depende amplamente da capacidade e da disposição dos países em elaborar e implementar legislações apropriadas, procedimentos regulatórios e políticas. Várias organizações internacionais e regionais – algumas das quais comprometidas legalmente – estabelecem agendas, exigem ações concretas e incentivam as melhores práticas nesta área. Em muitos destes contextos, os países se comprometem a emitir eles mesmos relatórios sobre os progressos realizados nas implementações, tais relatórios também ajudam a orientar a junção das necessidades com os recursos existentes.

Esta edição da *Research Notes* ressalta a importância dos relatos, ao mesmo tempo que levanta considerações sobre as suas limitações. Embora se concentre nas experiências em países da África, as suas conclusões podem ser consideradas relevantes para a comunidade internacional como um todo. A edição se baseia em um estudo realizado em 2013, que teve como objetivo analisar as atividades de países africanos em relação às seis medidas gerais de controle de armas. Enquanto o estudo mostra que os relatórios nacionais compreendem tipicamente as atividades gerais de implementação, ele também revela que os países raramente oferecem detalhes sobre os desafios específicos relacionados com as implementações, destacando deste modo as limitações dos relatórios escritos pelos próprios países.¹

O estudo

Desde 2010, o Centro Regional de Armas Leves na Região dos Grandes Lagos, no Chifre da África e nos Países Fronteiriços (*Regional Centre on Small Arms in the Great Lakes Region, the Horn of Africa and Bordering States* – RECSA) vem facilitando a implementação de um projeto plurianual da União Africana (UA) e da União Europeia (UE) intitulado “A Luta contra a Acumulação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo na África” (*The Fight against the Illicit Accumulation and Trafficking of Firearms in Africa*), criado pela União Europeia. O objetivo deste projeto é apoiar esforços nacionais e regionais para conter a proliferação de armas leves.

Para apoiar as iniciativas da programação no âmbito do projeto, o Small Arms Survey e o Grupo de Pesquisa e Informação sobre Paz e Segurança (*Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité* - GRIP) realizaram um

estudo sobre a implementação de instrumentos de armas leves na África. O estudo incluiu uma análise documental da implementação em todos os países africanos: 54 membros da União Africana e o Marrocos.² Esta pesquisa implicou a análise dos relatórios nacionais, entregues pelos 50 países africanos dentro do Programa de Ação da ONU para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Leves e Armas Ligeiras em Todos os seus Aspectos (*Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* – PoA) (veja tabela 1).³

Em acréscimo à pesquisa documental, foi realizada uma avaliação aprofundada da capacidade de implementação das medidas de controle de armas leves em 11 países, os quais foram selecionados de acordo com a sua adesão a quatro organizações regionais: a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEEAO), a RECSA e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) (ver mapa 1). As visitas de campo incluíram instituições nacionais de armas leves, provedores de segurança, comerciantes de armas usadas, organizações da sociedade civil e outros atores importantes.

Implementação de instrumentos internacionais e regionais

Os países africanos representam um quarto dos membros da ONU e todos estão comprometidos com a implantação do PoA e do Instrumento Internacional de Rastreamento (*International Tracing Instrument* – ITI). Além disso, 31 países africanos fazem parte do Protocolo de Armas de Fogo da ONU (*UN Firearms Protocol*) complementando a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (*Convention against Transnational Organized Crime*).⁴

Os países subsaarianos estão entre os primeiros países que tomaram medidas substanciais em relação ao desenvolvimento de instrumentos regionais de controle de armas leves. Quarenta e sete países são também signatários ou fazem parte de um ou mais instrumentos regionais, incluindo a Convenção do CEEAC, a Convenção do CEEAO, o Protocolo de Nairóbi e o Protocolo do SADC. Para cada instrumento, a organização regional pertinente oferece assistência aos seus países membros para

Tabla 1 Relatórios nacionais entregues pelos países africanos

Países membros da União Africana	Número de relatórios nacionais entregues	Ano da última entrega
África do Sul	3	2008
Angola	4	2012
Argélia	6	2012
Benim	5	2012
Botswana	4	2012
Burkina Faso	6	2012
Burundi	7	2012
Cabo Verde	0	-
Camarões	1	2003
Chade	1	2003
Comores	0	-
Congo (RDC)	3	2012
Congo	3	2010
Côte d'Ivoire	4	2012
Djibuti	2	2008
Egito	6	2012
Eritreia	2	2010
Etiópia	2	2008
Gabão	1	2005
Gâmbia	2	2005
Gana	3	2010
Guiné	1	2010
Guiné-Bissau	1	2010
Guiné Equatorial	1	2003
Lesoto	4	2010
Libéria	4	2012
Líbia	1	2010
Madagáscar	1	2008
Malawi	1	2010
Mali	5	2012
Marrocos	7	2012
Maurício	2	2008
Mauritânia	1	2005
Moçambique	4	2012
Namíbia	6	2012
Níger	6	2012
Nigéria	2	2008
Quênia	6	2012
República Centro-Africana	1	2003
Ruanda	3	2010
São Tomé e Príncipe	1	2003
Senegal	7	2012
Serra Leoa	4	2012
Seychelles	0	-
Somália	0	-
Suazilândia	1	2008
Sudão	4	2012
Sudão do Sul	1	2012
Tanzânia	4	2012
Togo	8	2012
Tunísia	1	2010
Uganda	5	2010
Zâmbia	2	2010
Zimbábue	2	2008

Fontes: PoA-ISS (s.d.)

o cumprimento dos compromissos relativos às armas leves. De acordo com os instrumentos de controle de armas leves, os países oferecem informações sobre questões como as seis medidas chaves citadas abaixo. Os índices de implementação são derivados dos relatórios nacionais e se destinam a oferecer uma compreensão geral, ao invés de um relatório sobre uma situação específica.

Instituições nacionais: Pontos focais nacionais (NFPs) e comissões nacionais (NatComs) coordenam iniciativas nacionais de controle de armas leves. Pontos nacionais de contato (NPCs) são indivíduos que chefiam os NFPs ou as NatComs e supervisionam a implementação de tais iniciativas, como também a execução de planos de ações nacionais (NAPs). Os NAPs oferecem um roteiro às instituições internacionais e aos seus parceiros para a implantação de atividades de controle de armas leves.

Segundo as constatações dos estudos, 43 dos 55 países africanos possuem um NFP ou uma NatCom, enquanto 49 países possuem um NPC, indicando uma alta presença de órgãos nacionais de coordenação em todo o continente. No entanto, apenas 27 países africanos têm desenvolvido os NAPs. Embora os relatórios nacionais forneçam um conhecimento sobre tais atividades, eles não permitem uma avaliação da capacidade das instituições nacionais para implementar programas e aplicar medidas de controle de armas leves.

Marcação de armas de fogo: Segundo o estudo, a legislação e a prática de medidas relativas à marcação de armas de fogo, durante e depois da sua fabricação, são fracas na maioria dos países africanos. Do mesmo modo, a maior parte dos países não relatam a existência de uma legislação ou, por outro lado, a exigência da marcação das armas leves que importam. A marcação de armas leves importadas depende da

Mapa 1 Países africanos incluídos no estudo de 2013

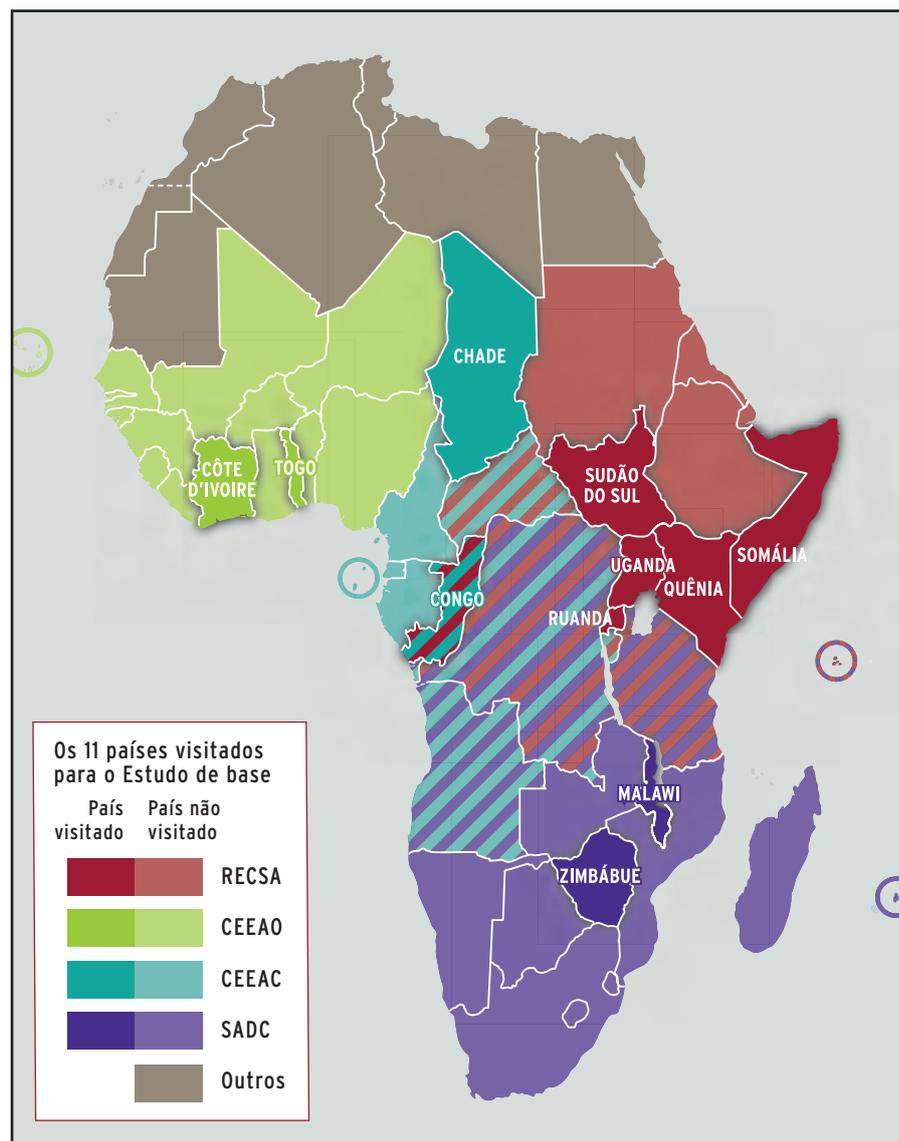


Tabla 2 **Desafios de implementação identificados durante visita ao país**

Tipo de desafio	Exemplos
Vontade política	<ul style="list-style-type: none"> • NFPs, NatComs ou NAPs fracos ou não operacionais; • execução ineficiente dos NAPs; • legislações desatualizadas ou não existentes para a implementação de compromissos relativos às armas leves; • esforços insuficientes para a sensibilização da população sobre a legislação e os programas relacionados com as armas e a segurança; • iniciativas paralisadas ou não existentes de marcação de armas leves; • comunicação ineficiente entre agências; • falta de padrões mínimos de segurança estabelecidos para os depósitos de armas; e • limitações dos relatórios nacionais a respeito do progresso do controle de armas leves.
Capacidade de instituição e treinamento	<ul style="list-style-type: none"> • falta de treinamento adequado para o uso de software e hardware para a marcação de armas leves e administração de registros; • variedade e alcance limitados da programação de armas leves da sociedade civil e dos governos; • administração ineficiente de registros de armas; • falta de treinamento para a implementação do tráfico de armas leves e das medidas de controle; e • falta de capacidade de implementação de segurança física e de administração de estoques.
Financiamento e fornecimento de equipamento	<ul style="list-style-type: none"> • falta de capital disponível para uma avaliação nacional sobre as armas leves e a segurança; • financiamento insuficiente para a programação de atividades do NFP locais e nacionais, incluindo a implementação de NAP e campanhas de sensibilização pública; • ausência ou não operacionalidade de marcação, registro, e equipamento de rastreamento; • falta de equipamentos para bancos de dados centralizados sobre posse de armas leves pelos civis e pelo Estado; • pouca facilidade para o armazenamento de arsenais; e • falta de equipamentos para o controle de fronteiras (como scanners).

posse de máquinas de marcação e do conhecimento técnico especializado para o seu uso. A pesquisa de campo realizada para este estudo revelou que algumas máquinas de marcação ou não podem ser deslocadas por falta de possibilidades de transporte ou são inoperáveis, devido ao seu mau estado de conservação técnico. Esta informação não é clara nos relatórios nacionais.

Manutenção de registros: A manutenção de registros inclui a coleta e a preservação de informações sobre a fabricação, a venda, a transferência, a posse e a destruição de armas leves (UNGA, 2001). Apesar da maioria dos países africanos manterem registros de armas sob propriedade do Estado e da população civil, as 11 visitas de campo revelaram que a confiança em métodos de registros manuais ainda é generalizada, mesmo havendo recursos eletrônicos à disposição.⁶

Rastreamento: Cerca da metade de todos os países africanos têm à sua disposição procedimentos de rastreamento. No entanto, entrevistas realizadas com instituições nacionais indicaram, que os níveis das atividades de rastreamento variam amplamente entre os países devido a um número de fatores, incluindo a falta de conhecimento entre os agentes policiais sobre os benefícios do rastreamento, a ineficiente cooperação interestatal entre as agências de

rastreamento, a marcação inadequada e os procedimentos para a administração de registros.

Administração de estoques e identificação de excedentes: As conclusões do estudo indicam que 34 países possuem políticas e procedimentos para a administração de estoques⁷ No que diz respeito à administração de excedentes de armas leves e ao seu descarte, as conclusões mostram que pouco menos da metade de todos os países africanos possuem políticas e práticas disponíveis.⁸

Transferência internacional e controle do comércio: Dos 55 países examinados, 33 adotaram legislações visando a regulamentação da exportação, enquanto 43 o fizeram no que diz respeito às importações. Menos da metade (24) de todos os países africanos possuem um controle legislativo regulamentando o trânsito e o traslado marítimo de armas leves, enquanto apenas oito países regulamentaram as atividades do comércio de segunda mão.

Os desafios na implementação entre os 11 países visitados

Durante as visitas de campo feitas aos 11 países selecionados, os pesquisadores do Small Arms Survey e do GRIP investigaram as iniciativas de implementação de instrumentos e a capacidade de

sua instituição. Entre as conclusões, o que se encontrou em primeiro lugar foi a importância de encontros feitos diretamente com as instituições nacionais e organizações da sociedade civil, para avaliar até que ponto tais países implementam os compromissos acatados em relação ao controle de armas leves. Enquanto os relatórios nacionais muitas vezes contêm indicações generalizadas sobre os desafios na implementação dos instrumentos, eles raramente oferecem os tipos de especificidades, que tendem a ser mencionadas em entrevistas. Em muitos casos, os desafios não são identificados em todo o conteúdo dos relatórios nacionais.

A tabela 2 apresenta os desafios comuns identificados pelos atores de controle de armas leves nos 11 países visitados, destacando obstáculos que raramente são mencionados nos relatórios nacionais.⁹

Observações

De modo geral, os relatórios nacionais dos países africanos apontam para atividades que se encontram em progresso, designadas para a implementação dos compromissos acatados, de acordo com os instrumentos internacionais. Tendo em vista a escassez geral de relatórios abrangentes, uma avaliação precisa da eficácia das iniciativas de controle de acordo com os instrumentos regionais e o PoA permanece elusiva (Berman e Parker, 2012). Isto dificulta os esforços para avaliar os progressos na implementação e no processo do PoA, de maneira mais ampla. Na verdade, os trabalhos dos Encontros Bienais de Estados (*Biennial Meetings of States*) e das Conferências de Revisão (*Review Conferences*), criados para avaliar os progressos na implementação e para identificar as lacunas e os desafios dos trabalhos realizados pelos países, são limitados pela ausência de informações abrangentes ou, colocado de maneira diferente, significativas.

Dado que as programações nacionais, regionais e internacionais devem ser informadas por meio de avaliações baseadas em evidências sólidas para oferecerem aos países uma assistência eficaz na implementação dos instrumentos de controle de armas leves, é decisivo suprir esta lacuna de informação. A questão que se levanta é: Como se pode avaliar melhor a implementação feita pelos países?

Neste contexto, as conclusões dos estudos são particularmente instrutivas. E, de maneira específica, esta pesquisa teria sido incompleta sem as entrevistas

realizadas no local com membros de instituições nacionais, de organizações da sociedade civil e de órgãos regionais. O conhecimento adquirido através destas entrevistas foi crucial para determinar se existe uma capacidade nacional suficiente para a implementação dos compromissos acatados, relativos ao controle de armas leves. O próprio processo do estudo ressaltou a importância do desenvolvimento – e da utilização – de um sistema de coleta de informações para complementar os relatórios nacionais.

Um sistema como este poderia ser estabelecido para cobrir todos os estados envolvidos na implementação de instrumentos de controle de armas leves. Doadores e países participantes poderiam aplicar estes modelos sobre uma base regional rotativa, trabalhando com os governos participantes para realizarem avaliações profundas que complementaríamos os relatórios nacionais e que ajudariam a preparar ou atualizar os NAPs. Os países e as organizações regionais poderiam solicitar estas avaliações, ou serem designadas ou patrocinadas durante o Encontro Bienal dos Países. De maneira ideal, as avaliações seriam realizadas nos anos entre as conferências e as reuniões relacionadas com o PoA. O resultado seria um aumento significativo do conhecimento da capacidade de um país ou da eficácia de seus esforços de implementação. Uma criação como esta serviria para apoiar a realização de um guia mais significativo para o futuro do controle de armas leves. ■

Notas

1. Além disso, o estudo conclui que alguns países que não entregaram relatórios nacionais têm estado, no entanto, envolvidos em atividades de implementação.
2. A República Árabe Saharaui Democrática (RASD) aderiu à UA em 1984. Posteriormente o Marrocos se retirou. Marrocos é um membro do ONU, a RASD não é um membro.
3. RASD não tem a permissão para entregar relatórios ao PoA. Também não assinou ou adotou nenhum dos instrumentos de armas leves da região africana.
4. Veja UNODC (2012) sobre os desafios nacionais e as recomendações relativas à implementação do Protocolo de Armas de Fogo (*Firearms Protocol*).
5. Veja CEEAC (2010), CEEAO (2006), RECSA (2004) e SADC (2001). Não há um instrumento regional de armas leves específico para a África do Norte, nem nenhum país norte africano faz parte de qualquer outro instrumento africano. Entre os países da África subsaariana, somente Camarões não é um signatário ou faz parte de qualquer instrumento de armas leves.
6. Somente a Convenção CEEAO e o Protocolo SADC solicitam aos países para que registrem as armas leves eletronicamente (CEEAO, 2006, art. 9(1); SADC, 2001, art. 7).
7. Os dados de oito países relativos às políticas e aos procedimentos sobre administração de estoques não estão disponíveis.
8. Os dados de dez países relativos às políticas e procedimentos sobre os excedentes de armas leves e seu descarte não estão disponíveis.
9. A discussão sobre as melhores práticas está fora do âmbito desta *Research Note*, mas três práticas gerais importantes são dignas de menção. Em primeiro lugar, a cooperação interestatal entre os NFPs e as NatComs levou a um aumento da colaboração além das fronteiras, em relação ao controle de armas leves (como em Côte d'Ivoire, Malawi, Ruanda e Zimbábue). Em segundo lugar, as avaliações nacionais sobre a segurança e as armas leves têm identificado as prioridades para os NAPs e outras programações de controle de armas leves. Em terceiro, o engajamento da sociedade civil com as instituições nacionais dão assistência na implementação da programação de controle de armas leves a nível local.

Referências

- Berman, Eric G. e Sarah Parker. 2012. *The PoA: Review of National Reports*. Research Note No. 10, atualizado ed. Genebra: Small Arms Survey, março.
- CEEAC (Comunidade Econômica dos Estados da África Central). 2010. Central African Convention for the Control of Small Arms and Light Weapons, Their Ammunition and All Parts and Components that Can Be Used for Their Manufacture, Repair or Assembly. Kinshasa, 19 de novembro.
- CEEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental). 2006. ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons, Their Ammunition and Other Related Materials. Abuja, 14 de junho.
- PoA-ISS (United Nations Programme of Action Implementation Support System). s.d. 'National Reports on the Programme of Action.' Acessado em agosto de 2013.
- RECSA (Regional Centre on Small Arms in the Great Lakes Region, the Horn of Africa and Bordering States). 2004. The Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa. Nairóbi, 21 de abril.
- SADC (Southern African Development Community). 2001. Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and Other Related Materials in the Southern African Development Community (SADC) Region.
- UNGA (United Nations General Assembly). 2001. Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects. A/CONF.192/15 de 20 de julho.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2012. *Report on the Meeting of the Working Group on Firearms Held in Vienna on 21 and 22 May 2012*. CTOC/COP/WG.6/ 2012/4 de 30 de maio.

Sobre o Small Arms Survey

O Small Arms Survey atua como a principal fonte pública de informações sobre todos os aspectos relativos às armas leves e à violência armada, e como um centro de recursos para governos, autoridades, pesquisadores e ativistas. O Small Arms Survey é um projeto do Instituto de Pós-Graduação dos Estudos Internacionais e Desenvolvimento (*Graduate Institute of International and Development Studies*), em Genebra, e abriga a Secretaria da Declaração de Genebra (*Geneva Declaration*). Para maiores informações, por favor visite: www.smallarmssurvey.org

Sobre o GRIP

GRIP (*Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*) é um centro de pesquisas independente com sede em Bruxelas, especializado no controle de transferências de armas e na proliferação de armas leves e armas ligeiras, e sobre as questões relativas à segurança e ao governo da África Subsaariana. Para maiores informações, por favor visite: www.grip.org

Data de publicação: agosto de 2013

Créditos

Autor: Khristopher Carlson
Design e layout: Richard Jones
(rick@studioexile.com)

Contato

Small Arms Survey
Graduate Institute of International and Development Studies
47 Avenue Blanc
1202 Genebra
Suíça

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

