

De volta ao princípio

CONTROLE DAS TRANSFERÊNCIAS NUMA PERSPECTIVA GLOBAL

Em dezembro de 2006, a grande maioria dos Estados-membros da ONU votou pelo início de um processo que poderia levar à adoção de um Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA) legalmente vinculante. Aquele foi um ano marcado por outras conquistas importantes, notadamente a adoção da Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento (Declaração de Genebra), e por uma grande frustração, a Conferência de Revisão sobre o Programa de Ação (PoA) da ONU (Conferência de Revisão). Apesar de seu foco ter sido limitado após o retrocesso ocorrido durante a Conferência de Revisão, os Estados-membros estão agora se atendo ao que mais importa.

Uma grande parte do comércio de armas depende, na verdade, do controle – ou da falta dele – sobre as transferências legais. Os principais desafios nessa área incluem esclarecer as responsabilidades, decidir se e como tratar a questão das transferências para atores não-estatais, e desenvolver formas de implementar efetivamente critérios para concessão de licenças de transferências.

A primeira parte deste capítulo faz uma revisão das atividades recentes no nível global. Um dos fatores que contribuiu para o fracasso da Conferência de Revisão em alcançar um resultado de importância foi a inabilidade do processo da ONU referente às armas pequenas em acomodar aspectos da questão que estavam de fora do tradicional paradigma controle de armas/desarmamento. A sessão de 2006 do Primeiro Comitê da Assembléia Geral da ONU recuperou algumas questões da Conferência de Revisão e adotou resoluções importantes que permitiram, entre outras coisas, a continuidade do processo iniciado pelo Programa de Ação. Ao mesmo tempo, no entanto, o Comitê confirmou e ampliou a tendência de não se adotar um consenso sobre as resoluções acerca das armas pequenas.

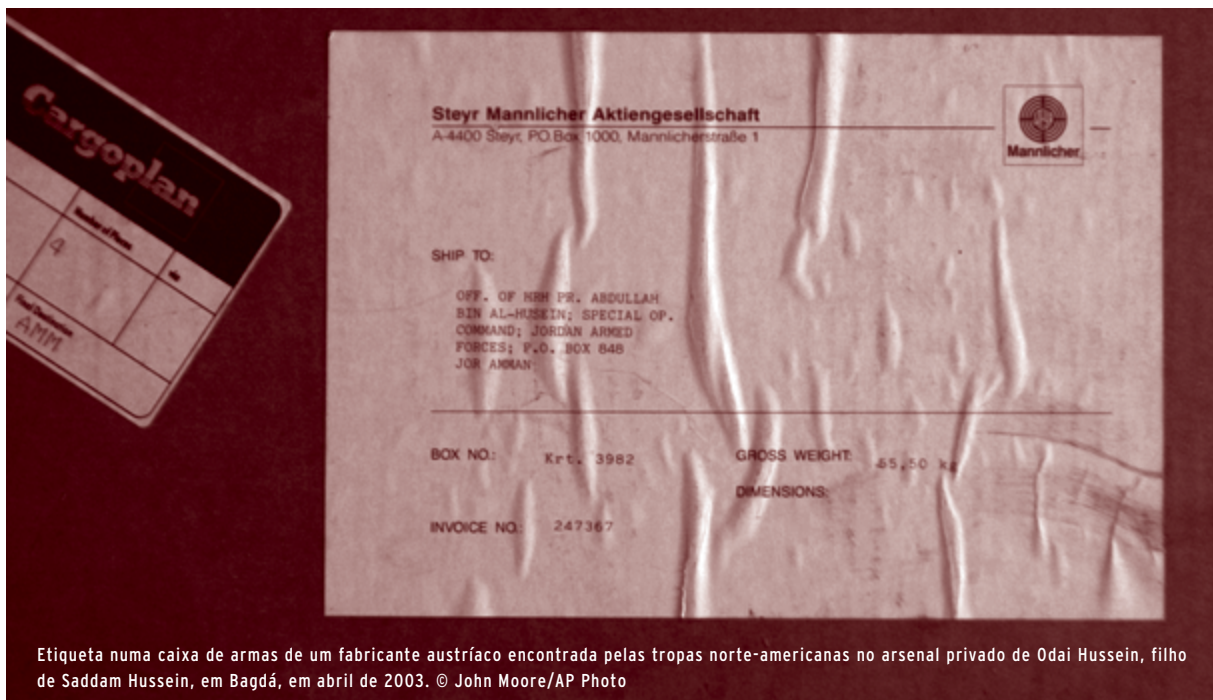


O tema controle das transferências de armas está entre os principais da agenda das Nações Unidas.

A ONU, que sempre ditou os padrões no nível global tem, agora, uma concorrente. Em junho de 2006, 42 Estados e 17 organizações internacionais e ONGs de todas as partes do mundo adotaram a Declaração de Genebra. Este fato embaralha ainda mais as peças no já intrincado quebra-cabeças que é a atividade global envolvendo as armas pequenas, e os custos podem ser uma futura fragmentação. Apesar de não ser um problema tão grave quanto as transferências de armas, uma fragmentação do processo global oferece certos riscos como a inconsistência das medidas e a possibilidade de a agenda universal, ainda orientada pelo Programa de Ação, ser negligenciada.

Até o momento, apesar da falta de apoio ao consenso, os Estados-membros da ONU estão avançando em diversos pontos, incluindo a questão das transferências de armas. Capitaneados pela sociedade civil num primeiro momento, governos estão começando a priorizar esta questão. A segunda parte deste capítulo descreve as iniciativas mais recentes sobre controle de transferências e explora as questões-chave e desafios de forma detalhada.

Desenho feito por uma criança com a inscrição em árabe "Janjaweed e soldados no oeste do Sudão e em outras áreas". Human Rights Watch.



Responsabilidades. O parágrafo II.11 do PoA afirma que as decisões relativas à concessão de licenças para exportação devem ser “consistentes com as responsabilidades dos Estados para com a Lei Internacional” (Assembleia Geral da ONU, 2001b). Isso, no entanto, leva a duas questões: “Quais são estas responsabilidades?” “Qual Lei Internacional é relevante?” Os responsáveis nos governos pelas decisões relativas a transferências de armas, bem como suas legislações, precisam de uma orientação melhor do que a existente no parágrafo II.11. O capítulo conclui que as obrigações dos Estados em relação às transferências de armas são extensas. Normas vinculantes relevantes no caso incluem limitações diretas a certas transferências, assim como penas aos países que sejam cúmplices com violações à Lei Internacional relacionadas às suas transferências de armas, apesar de estarem cientes dos riscos de mau uso dessas armas.

Atores não-estatais. A questão da proibição das transferências de armas pequenas e leves para atores não-estatais, profundamente divergente quando o Programa de Ação foi adotado em julho de 2001, ainda permanece. O que são atores não-estatais? Esta pergunta aparentemente simples é fundamental na polarização da questão. Uma série de discussões organizadas pelo projeto *Biting the Bullet*, do Reino Unido, entre 2003 e 2005, ajudou a esclarecer que somente os atores não-estatais não autorizados a importar armas pelo governo do país onde estão localizados são, de fato, preocupantes.

Alguns governos, no entanto, sustentam que, em certos casos, a transferência de armas para atores não-estatais é justificada. As discussões coordenadas pelo *Biting the Bullet* consideraram algumas opções de políticas a serem adotadas: (1) a proibição total de transferências para atores não-estatais; (2) uma não-transferência presumida com um suporte internacional que permitiria transferências em casos excepcionais; (3) resolver a questão das transferências de armas para atores não-estatais através de um padrão de princípios e de sistemas de licenciamento. Fazendo referência aos casos de Ruanda e Afeganistão, o capítulo destaca a dificuldade que existe, na prática, de encontrar critérios que poderiam, de alguma forma, servir como base para as exceções.

As “responsabilidades dos Estados ante a Lei Internacional” são, de fato, extensas.

O desafio da implementação. Qualquer que seja o resultado das discussões sobre os critérios globais, o desafio mais crítico é possivelmente a efetiva implementação de tais princípios. Orientações identificando fatores a serem considerados quando da decisão de autorizar ou não uma transferência em particular podem ajudar os Estados a garantir que essas decisões sejam sistemáticas, rigorosas e objetivas. O capítulo apresenta novas orientações desenvolvidas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha desenhadas para ajudar os países a avaliar se estão em linha com as regras que regulam a conduta relativa a conflitos armados antes de realizar transferências de armas.

Na conclusão, o capítulo destaca que os Estados-membros da ONU ainda têm muito que considerar se quiserem assumir, coletivamente, suas “responsabilidades ... sob a Lei Internacional” como requer o Programa de Ação. E isso inclui o risco de o processo da ONU relativo às armas pequenas, retomado recentemente, esmorecer novamente se o foco central do controle das transferências se mostrar superficial. ■