

Fraude Mortal

DESVIO DE TRANSFERÊNCIA DE ARMAS

O desvio no processo de transferência de armas é responsável por alguns dos maiores e mais letais remessas de armas leves e armamento portátil a zonas de conflito e regiões que enfrentam a praga de crimes violentos e instabilidade. Nos últimos anos, remessas de armas desviadas encheram os arsenais de regimes brutais na África, grupos violentos na América do Sul e milícias saqueadoras no Chifre da África. Algumas dessas remessas são tão grandes que podem se rivalizar – em quantidade e qualidade – com armas disponíveis nos arsenais de pequenos países. O presente capítulo examina em profundidade o desvio de armas durante sua transferência e as medidas de controle aplicadas por governos para detectar e prevenir esquemas de desvio e para acabar com as redes de tráfico que os organizam.

O desvio assume várias formas, desde pequenas remessas de componentes de armas de fogo que são adquiridas legalmente e depois montadas ilegalmente e vendidas para formar as remessas maciças de armas organizadas pelos chamados “Mercadores da Morte” e levadas por via aérea a locais remotos em florestas a bordo de aviões da era soviética. As rotas, métodos e meios de transporte empregados pelos traficantes também variam de maneira significativa dependendo de cada caso. Alguns envios são transportados diretamente para o destinatário não autorizado e outros seguem uma rota sinuosa, viajando algumas vezes por milhares de quilômetros extras. Da mesma forma, alguns esquemas de desvio são complexos incluindo planos intrincados que são executados por conspiradores múltiplos localizados em diferentes países, enquanto outros esquemas são notavelmente pouco sofisticados, sendo bem sucedidos apenas devido à negligência ou incompetência da parte do governo exportador. O desvio também ocorre em meio à cadeia de transferência – desde o momento em que a remessa é carregada em navios ou aviões no porto de saída – ponto de embarque até anos depois que as armas foram recebidas pelo usuário final legal a quem eram dirigidas (pós entrega).

A habilidade de os governos detectarem e prevenir o desvio de maneira eficaz varia em cada caso. Um levantamento de casos documentados de desvio revela que os fatores de risco estão vinculados a quatro questões:

- o nível de envolvimento do governo
- o estágio da cadeia de transferência das armas em que ocorre o desvio
- o tipo de transferência de armas
- o rigor dos controles de transferência do governo.

O envolvimento de altos funcionários do governo ou de funcionários em posição estratégica num esquema de desvio aumenta a possibilidade de que o esquema seja bem sucedido devido a que esses funcionários fornecem documentação autêntica, assumem a posse temporária de envios desviados e organizam o acesso a equipamento logístico chave como, por exemplo, um avião de transporte. Sua participação cria uma fachada de legitimidade que frequentemente é difícil de ser penetrada. Por outro lado, esquemas que não envolvem funcionários do governo geralmente são mais fáceis de detectar e



Mercador internacional de armas Viktor Bout no Tribunal de Justiça Penal de Bangkok aguardando sua transferência para uma prisão após sua detenção em março de 2008. © Sukree Sukplang/Reuters

impedir. Um bom exemplo é o incidente *Otterloo* um caso de 2001 em que mais de 3.000 fuzis de assalto e munição foram desviados com destino a paramilitares colombianos por traficantes de armas que alegaram falsamente representar a Guarda Nacional do Panamá. O governo nicaraguense não adotou nem mesmo as medidas básicas de confirmação da legitimidade da transferência. “Uma chamada telefônica poderia ter prevenido todo o desvio das armas”- segundo conclusão da Organização dos Estados Americanos.

O estágio na cadeia de transferência em que ocorre o desvio é outro fator importante. Devido a dificuldades de monitorar de maneira sistemática as armas leves após terem sido recebidas pelos destinatários autorizados, frequentemente é muito mais difícil para o exportador detectar e prevenir os desvios pós entrega do que nos casos de esquemas em que as remessas de armas são desviadas em trânsito.

O tipo de transferência de armas também ajuda a determinar a vulnerabilidade a desvios. É muito mais difícil desviar armas transferidas através de programas instituídos de exportação de governo a governo rigidamente controlados. Milhares dessas transferências ocorrem cada ano sem incidentes. As transferências através de programas encobertos ou *ad hoc* que frequentemente não contam com salvaguardas de procedimento e supervisão são evidentemente menos seguros, sendo que as transferências a insurgentes e outros grupos armados são muitas vezes vulneráveis a desvio. Muitos grupos armados não dispõem de instalações, recursos e vontade de estabelecer salvaguardas como as que são empregadas rotineiramente por governos.

Outro fator de risco é o rigor (ou debilidade) dos controles de transferência dos exportadores, importadores e dos estados de trânsito. Na maior parte dos casos examinados no capítulo, a combinação precisa de controles de transferência teria evitado logo o esquema de desvio ou pelo menos o teria detectado após sua ocorrência, permitindo ao exportador evitar remessas de armas adicionais para/ou através das partes infratoras.

A prevenção de desvios requer controles rigorosos de toda a cadeia de transferência e durante o ciclo de vida da arma. Esses controles podem ser divididos em três categorias amplas que correspondem a grosso modo ao segmento da cadeia de transferência que os seguimentos cobrem: pré-envio, em trânsito e ponto de entrega; e controle pós-entrega. O custo e dificuldade de implementação de controles de transferência variam de maneira significativa. Alguns requerem poucos ou mesmo nenhum recurso ou mudanças organizacionais para serem implementados enquanto outros exigem números significativos de pessoal, verbas para viagens e outros recursos. O capítulo oferece um levantamento inicial desses custos empregando o sistema dos Estados Unidos como exemplo.

Informações detalhadas sobre transferências autorizadas de armas têm um papel essencial na promoção da transparência do comércio de armas – uma área que continua podendo ser melhorada. O capítulo inclui o Barômetro Anual de Transparência em Armas Leves: os mais transparentes dentre os principais exportadores de armas leves são os Estados Unidos, Itália, Suíça, França, República Eslovaca e o Reino Unido. Os menos transparentes são Irã e Coreia do Norte – ambos com nota zero.

Os principais exportadores de armas leves e armamento portátil (os que têm um valor de exportação anual de pelo menos US\$ 100 milhões) foram os Estados Unidos, Itália, Alemanha, Bélgica, Áustria, Brasil, Federação Russa e a China. Os principais importadores de armas leves e armamento portátil (com um valor anual de importação de pelo menos US\$ 100 milhões) foram: os Estados Unidos, Arábia Saudita, Canadá, França e Alemanha.

Apesar da importância de controles da transferência para prevenir o desvio, estudos recentes sugerem que a implementação até mesmo de elementos básicos de um sistema eficaz de controle (por exemplo, autenticação de certificados do usuário final e pré-notificação de nova transferência e avaliações de risco antes do licenciamento) tem, na melhor das hipóteses, resultados parciais. Até que mais estados adotem controles mais severos de transferência, as armas leves desviadas continuarão sendo encaminhadas a terroristas, criminosos e regimes embargados. ■

Notas do Barômetro de Transparência no Comércio de Armas Leves

* Os principais exportadores são os países que exportam armas leves, armas transportáveis sua munição e componentes no valor de pelo menos US\$ 10 milhões segundo dados da ONU-Comtrade. O Barômetro 2008 inclui todos os países que figuraram entre os principais exportadores pelo menos uma vez nos relatórios de 2001 a 2005. Para informações sobre os principais exportadores em 2005, ver o Anexo 4.1 do presente capítulo em <<http://www.smallarmsurvey.org/files/sas/publications/yearb2008.html>>; para os que constam da lista de 2004, ver Anexo 3, Tabela 3.1 sobre o Levantamento de Armas Leves (2007, capítulo 3) em <<http://www.smallarmsurvey.org/files/sas/publications/yearb2007.html>>; para os de 2003, ver Levantamento de Armas Leves (2006, páginas 68-73); para os de 2002, ver Levantamento de Armas Leves (2005, páginas 102-5); e para os de 2001, ver Levantamento de Armas Leves (2004, páginas 103-6).

** X indicação a publicação de um relatório.

Sistema de cômputo de pontos

O cômputo de pontos para o Barômetro 2008 não sofreu alterações em relação ao Barômetro 2007, e portanto ambos são comparáveis. O seguinte sistema de computado de pontos é utilizado para se obter parâmetros precisos mensuráveis e consistentes em cada categoria do Barômetro. Este ano delineamos mais os limites menores e também internamente nas categorias.

(a) Tempo útil (total de 1.5 pontos): cômputo baseado apenas em dados de relatórios nacionais de exportação: Um relatório foi publicado dentro dos últimos 24 meses (até 31 de dezembro de 2007 (0.5 pontos); informação disponível em tempo útil (alternativamente: 1 ponto se dentro de seis meses do final do ano em questão ou 0,5 pontos se tiver sido dentro de um ano).

(b) Acesso (total de 2 pontos): Informação: disponível pela Internet através da Comtrade-ONU ou relatórios nacionais de exportação (1 ponto); disponível em idioma da ONU (0.5 pontos); grátis (0.5 pontos).

(c) Clareza (total de 5 pontos): O relatório inclui fonte da informação (1 ponto); armas leves e armamento portátil distinguíveis de outros tipos de armas (1 ponto); munição de armas leves e de armamento transportável distinguível de outros tipos de munição (1 ponto); inclui descrição detalhada das armas (1 ponto); o relatório inclui informação sobre o tipo de usuários finais (militares, policiais, outras forças de segurança, civis, varejistas civis) (1 ponto).

(d) Abrangência (total de 6.5 pontos): O relatório cobre transações originadas no governo e também as originadas na indústria (1 ponto); armas leves civis e militares e armamento portátil (1.5 pontos); informação sobre re-exportações (1 ponto); informação sobre peças para armas leves e para armamento portátil (1 ponto); informação sobre munição de armas leves e de armamento portátil (1 ponto); resumos de legislação, regulamentações e compromissos internacionais relativos a exportações (1 ponto).

Sistema de cômputo de pontos da ONU-Comtrade quanto a Categorias de abrangência: Civil/Militar (seis subcategorias)

Uma subcategoria (9301, armamento militar) é mista, contendo armas leves e também armas convencionais maiores. Foi substituída por quatro novas categorias na revisão mais recente do Sistema Harmonizado Comtrade-ONU (HS 2002), facilitando a diferenciação entre armas leves e armamento portátil e outras armas. Alguns países ainda usam o HS 1996; assim sendo, os cálculos sobre os quais a tabela se baseia incluem dados de HS 2002, HS 1996 e HS 1992 de modo a cobrir todas as transferências militares de armas leves e armamento portátil reportados à Comtrade-ONU.

Dados HS 1996 (armas militares, categoria mista 9301): computados 0.25

Armas civis para caça e esporte: computados 0.5

Armas militares: computados 0.5

Armas civis ou militares e revólveres e pistolas (categoria mista civil e military): computados 0.75

Mistura de categorias civis e militares: computados 1

Cinco ou mais categorias: computados 1.5

Munição (duas subcategorias)

Cartuchos de armas de fogo ou munição de armas leves: computados 0.5

Ambas as categorias: computados 1

Componentes (três subcategorias)

Uma categoria: computados 0.5

Duas de um total de três ou todas as categorias: computados 1

(e) Informação sobre entregas (total de 4 pontos): Dados desagregados por tipos de armas (valor das armas enviadas [1 ponto], quantidade de armas enviadas [1 ponto]); e por país e tipo de arma (valor das armas enviadas [1 ponto], quantidade de armas enviadas [1 ponto]). Relatório apenas quanto a países que não são membros da OTAN (0.5 pontos). Exportações apenas a países da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCEs): 0.25 pontos.

O cômputo de pontos quanto à categoria de Entregas é a seguinte:

Entregas (quatro subcategorias)

Armas de esporte e caça: computados 0.5

Armas militares: computados 0.5

Dados parciais sobre armas mistas civis e militares: computados 0.75

Todas as categorias: computados 1

(f) Informação sobre licenças concedidas (total de 4 pontos): Dados desagregados por tipo de arma (valor da arma licenciada [1 ponto], quantidade de armas licenciadas [1 ponto]); e Por país e tipo de arma (valor das armas licenciadas [1 ponto], quantidade de armas licenciadas [1 ponto]). Relatório apenas a países que não são membros da OTAN (0.5 pontos). Exportações apenas a países da OSCE (0.25 pontos).

(g) Informação sobre licenças negadas (total de 2 pontos): Dados desagregados por tipo de arma (valor da licença negada [0.5 pontos], quantidade de armas sob licença negada [0.5 pontos]); e por país e tipo de armas (valor da licença negada [0.5 pontos], quantidade de armas sob licença negada [0.5 pontos]).

Notas explicativas:

Nota A: O Barômetro se baseia nas exportações mais recentes de cada país disponíveis publicamente até 31 de dezembro de 2007 e/ou em dados de alfândega da Comtrade-ONU.

Nota B: Nos itens (d) (e) e (f), nenhum ponto foi computado pelo número total de remessas ou número de licenças concedidas ou negadas, em vista de que esses dados fornecem pouca informação sobre a magnitude do comércio. Os dados são desagregados por tipo de arma se a parcela de armas leves e armamento portátil no total do comércio de armas do país for delineado (x por cento do valor total das exportações de armas consistiam de armas leves e armamento portátil; x número de armas leves e armamento portátil foi exportado no total). Os dados são desagregados tanto por país como por tipo de arma se houver informações sobre o tipo de armas transferidos a estados recipientes individuais (x número ou xUS\$ em armas leves foram entregues ao país y).

Nota C: Nos ítems (d), (e) e (f), “tipo de arma” significa categorias mais amplas de armas (ou seja, “armas pequenas” em contraste com “veículos blindados” ou “mísseis ar-ar”), e não se refere a descrições específicas de armas (“fuzis de assalto em contraste com “fuzis de caça”).

Nota D: O fato de que o Barômetro se baseia em duas fontes - dados de alfândega conforme a informação fornecida à Comtrade-ONU e relatórios nacionais de exportação de armas - constitui uma vantagem para os estados que publicam dados de ambas as maneiras, já o que não fornecem num tipo de relato poderão fornecer no outro. Os pontos obtidos de cada uma dessas duas fontes são somados. No entanto, é evidente que os pontos não são contados duas vezes (por exemplo, se um país fornece dados de alfândega e também relatórios de exportação num idioma da ONU, tal país obterá apenas um ponto e mais nenhum pelo acesso propiciado).

Nota E: O Barômetro não inclui relatórios nacionais a outros mecanismos nacionais, regionais e internacionais. No entanto, deve-se destacar que os seguintes países publicam relatórios nacionais sobre armas leves e armamento portátil mensalmente ou cada trimestre: Países Baixos (mensalmente), Suécia (mensalmente) e o Reino Unido (trimestralmente).

Nota F: Em alguns casos, os países não exportam todos os tipos de categorias de armas leves e armamento portátil e, portanto, só informam sobre as categorias que são relevantes para eles. Em outros casos, há países que exportam mais tipos de categorias do que realmente informam. O Barômetro não consegue distinguir entre os casos.

Notas específicas sobre países

1 Os relatórios dos Estados Unidos são divididos em vários documentos - o que cria complicações para o cômputo dos pontos de maneira consistente. Para os fins do Barômetro, o relatório anual dos Estados Unidos se refere ao relatório do Departamento de Estado nos termos da seção 655.

2 A Suíça publicou documentação adicional sobre obrigações e regulamentações em vigor em janeiro de 2008. Isso não foi incluído no Barômetro atual em vista de que a informação não é parte de seu relatório nacional de 2007 correspondente às exportações de 2006, mas está em outra parte de seu site na rede.

3 A Alemanha não publicou informação detalhada sobre a quantidade e valor das exportações de armas leves à OTAN e países equivalentes a membros da OTAN, mas fornece essa informação no que se refere a exportações a “terceiros países”. Portanto, a Alemanha recebeu pontos parciais na categoria de licenças concedidas.

4 A República Checa e a Sérvia forneceram dados em formato agregado. Não foram computados pontos por clareza e entregas nas categorias em que se requer um certo limite mínimo sobre certos detalhes para que se possa obter os pontos.

5 A Espanha divulga seu relatório sobre suas exportações de armas leves e armamentos portáteis à OSCE como um anexo ao seu relatório sobre exportações de armas. O relatório contém informações sobre licenças concedidas (volumes por país e tipos de armas) e sobre as entregas concretas (também com volumes por país e tipos de armas). Cobre apenas estados da OSCE, contendo, portanto, um número muito limitado de transações. Assim sendo, a Espanha recebe apenas uma parte dos pontos relativos a licenças e entregas. Outros estados divulgam seus relatórios relativos à OSCE, mas o fazem separadamente de seus relatórios anuais sobre exportações de armas. Eles não são considerados levados em consideração pelo Barômetro.

6 Austrália, Canadá, Portugal, Romênia e África do Sul publicaram relatórios nacionais sobre exportações de armas em 2007 relativos aos anos 2003-05 (Canadá); 2005 (Portugal e Romênia); e 2002-04 (Austrália e África do Sul).

7 O relatório nacional da Áustria de 2006 relativo a exportações de armas não contém informação sobre suas exportações de armas leves (Áustria, 2007)

8 A Bélgica não publicou nenhum relatório sobre exportações nacionais de armas desde 2002 porque o controle de exportações foi regionalizado em Bruxelas, Flandres e Valônia em setembro de 2003. Cada qual produz um relatório regional. Assim sendo, o cômputo para a Bélgica baseia-se apenas em material alfandegário fornecido.

Tabela 4.3 Barômetro 2008 sobre transparência no comércio de armas leves cobrindo os principais exportadores*

	TOTAL (25 max.)	Relatório de Exportação** (ano coberto)	Comtrade- ONU**	Em tempo útil (1.5 max.)	Acesso (2 max.)	Clareza (5 max.)	Abrangência (6.5 max.)	Entregas (4 max.)	Licenças concedidas (4 max.)	Licenças negadas (2 max.)
Estados Unidos ¹	21	X (06)	X	1.5	2	4	5.5	4	4	0
Itália	20	X (06)	X	1.5	1.5	5	6.5	3.5	2	0
Suíça ¹	19.5	X (06)	X	1.5	2	3.5	4.5	4	4	0
França	18.5	X (06)	X	1	2	4	5.5	4	2	0
Eslováquia	18.5	X (06)	X	1	1.5	2.5	5.5	4	4	0
Reino Unido	18.5	X (06)	X	1	2	4	5.5	4	2	0
Finlândia	17.5	X (06)	X	1.5	2	3.5	5	3.5	2	0
Bosnia e Herzegovina	17	X (06)	X	1.5	2	2.5	3.5	3.5	2	2
Alemanha ¹	17	X (06)	X	1	1.5	4	5.5	3	2	0
Noruega	17	X (06)	X	1.5	1.5	3.5	6.5	4	0	0
Sérvia ¹	16	X (05-06)	X	1	2	4	5.5	3.5	0	0
Suécia	16	X (06)	X	1.5	2	4	5.5	3	0	0
Países Baixos	15	X (06)	X	1	2	2.5	5	3.5	1	0
Espanha ¹	15	X (06)	X	1	2	3	5.5	3	0.5	0
Austrália ¹	14.5	X (02-04)	X	0.5	2	2.5	5.5	4	0	0
Canadá ¹	14.5	X (03-05)	X	0.5	2	2.5	5.5	4	0	0
República Checa ¹	14.25	X (06)	X	1	2	3.25	5.5	2.5	0	0

Áustria ^a	12.5	X (06)	X	1	1.5	2.5	4.5	3	0	0
Croácia	12	-	X	0	1	2.5	4.5	4	0	0
Portugal ^b	11.25	X (05)	X	0.5	1.5	2.5	3.75	3	0	0
Brasil	11	-	X	0	1	2.5	4	3.5	0	0
México	11	-	X	0	1	2.5	4	3.5	0	0
Coreia do Sul	11	-	X	0	1	2.5	3.5	4	0	0
Polônia	10.5	-	X	0	1	2.5	3.5	3.5	0	0
Arábia Saudita	10.5	-	X	0	1	2.5	4	3	0	0
Turquia	10.25	-	X	0	1	2.5	3.75	3	0	0
Bélgica ^a	9.5	-	X	0	1	2	3.5	3	0	0
Japão	9.5	-	X	0	1	2	3	3.5	0	0
Taiândia	9.25	-	X	0	1	2.5	2.75	3	0	0
Bulgária	9	X (06)	-	1	1.5	2	1	2	1.5	0
China	9	-	X	0	1	2	3	3	0	0
Paquistão	9	-	X	0	1	2.5	2.5	3	0	0
Israel	8.5	-	X	0	1	2	2.5	3	0	0
Romenia ^a	8.5	X (05)	-	0.5	2	2	0	2	2	0
Federação Russa	8.5	-	X	0	1	2	1.5	4	0	0
Ucrânia	8.5	X (06)	-	1	1.5	3	1	2	0	0
Singapura	7	-	X	0	1	1.5	1.5	3	0	0
África do Sul ^b	4.5	X (03-04)	-	0.5	2	1	1	0	0	0
Irã	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Coreia do Norte	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0