

MISSÕES DE PAZ E COMÉRCIO DE ARMAS: GOVERNANÇA E “DESGOVERNANÇA” INTERNACIONAL NA GESTÃO DE CONFLITOS*

Rodrigo Fracalossi de Moraes**

1 INTRODUÇÃO

Desde que a primeira missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada, em 1948, com o objetivo de supervisionar o cessar-fogo no âmbito da Primeira Guerra Árabe-Israelense (1948), o comércio internacional de armas, tanto o lícito quanto o ilícito, tem sido um sério obstáculo à consecução dos objetivos previstos no estabelecimento das missões. O acesso às armas por movimentos insurgentes ou Estados em conflito contribuiu, em diversos casos, para atrasos ou mesmo para a inviabilização de processos de paz com a participação de capacetes azuis e/ou de tropas nacionais/regionais atuando com autorização da ONU.

Para alguns tipos de armas, foram assinados acordos que puderam limitar o seu comércio internacional ou mesmo impedi-lo por completo, tais como: o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), de 1968; a Convenção sobre Armas Biológicas e Tóxicas (BWC), de 1972; a Convenção sobre Armas Químicas (CWC), de 1993; e o Tratado de Banimento de Minas Terrestres (Tratado de Ottawa), de 1997. Entretanto, em relação às armas leves e de pequeno porte (APPL)¹ e à maior parte das armas convencionais não existem, atualmente, acordos capazes de limitar o seu comércio internacional de forma efetiva.² Dessa forma, há, por um lado, uma governança internacional destinada a solucionar os conflitos, com as missões de paz funcionando como um de seus principais instrumentos, mas, por outro, uma “desgovernança” quanto ao controle sobre o comércio internacional de armas convencionais e APPL, responsável, em grande medida, por colocar em risco os trabalhos das missões. Em período recente, contudo, com o objetivo de

* Agradeço os comentários e as sugestões de Almir de Oliveira Júnior, Eduarda Hamann e Kai Michael Kenkel, isentando-os de qualquer responsabilidade por eventuais equívocos.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1. O Exército brasileiro, que fiscaliza a produção de armamentos no Brasil, denomina as armas leves como *armas portáteis* e as armas pequenas como *armas de porte* (BRASIL, 2006, p. 1-2). Neste trabalho, contudo, são usados os termos *armas leves* e *armas de pequeno porte*, adotados também por Dreyfuss, Lessing e Purcena (2005).

2. As armas podem ser divididas em dois grandes grupos: *i)* de destruição em massa; e *ii)* convencionais. As armas de destruição em massa abrangem as nucleares, químicas e biológicas, incluindo-se também os mísseis acima de certo alcance e capacidade de carga – 300 km e 500 kg segundo o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) de 1987 – por serem um dos vetores daquelas. As demais armas são consideradas convencionais, tais como: aeronaves de caça, submarinos, porta-aviões, carros de combate, armas leves, entre outras (NAÇÕES UNIDAS, [s.d.].a). Embora as APPL façam parte de uma subcategoria das armas convencionais, elas são analisadas neste trabalho de forma à parte, em função da existência de acordos e instrumentos internacionais específicos que buscam controlar as suas transferências internacionais e combater o seu comércio ilícito.

ampliar os controles sobre tal comércio, tem se buscado, no âmbito da ONU, a criação de um tratado internacional que possa regulá-lo, um processo que teve início em 2006 e que poderá levar ao estabelecimento, em 2012, do Tratado para o Comércio de Armas (Arms Trade Treaty – ATT).

O tema possui implicações para a política externa brasileira em função da maior presença do país em operações de paz da ONU desde o início da Minustah, em 2004, da participação como membro temporário do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), e pela demanda brasileira por um assento permanente no CSNU. Como mencionado, os fluxos de armas para atores em conflito podem ser um obstáculo à consecução dos objetivos das operações de paz, em algumas das quais o Brasil participa com tropas. Mesmo que não envie tropas, o Brasil, na condição de membro temporário do CSNU, discute o estabelecimento e o acompanhamento das missões; além disso, participar de forma ativa das discussões relativas à elaboração do ATT, assim como acompanhar instrumentos multilaterais de combate ao comércio ilícito de armas, representa oportunidade de o país inserir-se de forma mais incisiva nos temas de segurança e paz no âmbito da ONU.

Este texto tem por objetivo analisar como a ausência e/ou a limitação dos acordos para o controle do comércio internacional de armas convencionais e APPL tem sido um obstáculo aos objetivos estabelecidos para as missões de paz. O texto é dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais: na seção 2 se analisam as ações de desarmamento no âmbito das missões de paz; na seção 3 são abordados os acordos e instrumentos atuais para o controle do comércio *lícito* de armas, assim como a possibilidade de criação, em 2012, do Tratado para o Comércio de Armas; e na seção 4 são analisados os acordos e os instrumentos de combate ao comércio *ilícito* de armas.

2 MISSÕES DE PAZ, DESARMAMENTO E COMÉRCIO DE ARMAS

Os objetivos de uma missão de paz podem ser: a prevenção de conflitos por meio da diplomacia (*preventive diplomacy*), a manutenção da paz (*peacekeeping*), a promoção da paz (*peacemaking*), a sua imposição (*peace enforcement*) ou a sua construção (*peace building*). As missões contêm um componente militar e policial formado por capacetes azuis da ONU e/ou por tropas nacionais/regionais atuando mediante autorização do CSNU, as quais realizam atividades variadas: proteção de civis; apoio ao desarmamento; desmobilização e reintegração de ex-combatentes; apoio à organização de eleições; proteção e promoção dos direitos humanos; apoio à restauração da ordem legal (NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]b); entre outras.

O desarmamento, especificamente, é uma das primeiras etapas a serem cumpridas nos processos de paz (NAÇÕES UNIDAS, 2000a, p. 6). Sem a posse de armas, os atores em conflito perdem, em grande medida, as condições materiais de sustentarem as suas ações bélicas e, dessa forma, pode-se, com menor dificuldade, se manter um ambiente de paz ou se conter um conflito. Embora a relação de causalidade entre a *disponibilidade de armas* e a *violência armada* – chamada de tese da acessibilidade (*accessibility thesis*) – não seja livre

de críticas, ela encontra apoio na maior parte da literatura sobre o tema (SMALL ARMS SURVEY, 2001, p. 204) e, em relatório sobre as APPL, feito por um grupo de *experts* da ONU, a questão foi colocada da seguinte forma:

Embora, por si só, não sejam a causa dos conflitos nos quais são usadas, a proliferação de armas leves e de pequeno porte afeta a intensidade e a duração da violência e é, também, um incentivo ao espírito militante, ao invés da resolução pacífica das divergências. E o que talvez seja mais doloroso: nós vemos um círculo vicioso no qual a insegurança leva a uma maior procura de armas, que leva a uma insegurança ainda maior, e assim por diante. (NAÇÕES UNIDAS, 1997, tradução do autor).

Embora fundamental, o desarmamento deve ser promovido em conjunto com outras ações capazes de proteger os indivíduos desarmados e de evitar que estes voltem a "pegar em armas":

(...) tendo em vista que o desarmamento, geralmente, ocorre logo no início de um processo de paz, os combatentes precisam "dar um salto de fé" ao desistirem de suas armas. Este passo concreto e irreversível pode ter que ser dado na ausência de provas convincentes de que um processo de paz trará benefícios no longo prazo.

(...) Ex-combatentes podem, dessa forma, necessitar de um grau de segurança considerável tanto antes como durante a fase do desarmamento. Isso inclui garantias de que: sua segurança será preservada; suas preocupações políticas não serão ignoradas; eles não irão carecer de atendimento às suas necessidades básicas; e não vão se encontrar às margens da sociedade (NAÇÕES UNIDAS, 2000a, p. 6, tradução do autor).

No âmbito da ONU, o desarmamento, pelo menos do ponto de vista teórico, é pensado desta forma, devendo ser realizado em conjunto com outros dois tipos de ação, quais sejam a *desmobilização* dos grupos em conflito e a sua *reintegração* na sociedade, perfazendo, assim, os três pilares que buscam coibir a *demanda* por armas, conhecidos pela sigla DDR: desarmamento, desmobilização e reintegração.

Essas medidas, entretanto, ainda que implementadas em sua plenitude, não são suficientes. Para o sucesso dos processos de paz é necessário impedir que grupos/indivíduos já desarmados possam novamente ter acesso a armas e que grupos/indivíduos armados continuem a se armar; caso contrário, os esforços empreendidos no desarmamento – e no processo de paz como um todo – podem se mostrar inócuos ou requererem um tempo maior do que seria necessário caso existissem controles efetivos sobre os fluxos de armas (NAÇÕES UNIDAS, 1999, p. 1-2; 2000b, p. 2). Este deveria ser o outro lado das ações de DDR, nas quais se trabalharia para coibir a *oferta* de armas. É nesta questão, contudo, que reside uma das lacunas da governança internacional na gestão de conflitos.³

3. As ações de DDR no âmbito das missões de paz devem também ser pensadas de forma a não incentivarem o surgimento de grupos e/ou indivíduos que as transformem em um negócio (MUGGAH, 2005, p. 247). Na Libéria, por exemplo, apresentaram-se cerca de três vezes mais indivíduos para receber os benefícios dos programas de reintegração de ex-combatentes do que o previsto, tendo ocorrido fenômeno semelhante em Mindanao, Filipinas, com relação à Frente Moro de Libertação Nacional (FMLN) (*op. cit.*, p. 247). Além disso, há, em alguns programas de desarmamento, a "compra" de armas por parte do governo nacional ou da ONU; caso o valor das armas seja inferior ao que os programas pagam pelas armas entregues, a "venda" pode ser fonte de lucro (*op. cit.*, p. 247).

3 CONTROLES SOBRE O COMÉRCIO LÍCITO DE ARMAS

Atualmente, estão em vigor alguns acordos que buscam limitar o comércio internacional de armas. Embora, em sua maioria, não tenham sido elaborados com o objetivo de contribuir com os processos de paz, eles acabaram, na prática, por produzir tal efeito, impedindo ou dificultando o acesso de Estados ou grupos rebeldes a alguns tipos de armas, incluindo as armas químicas, biológicas e nucleares e também algumas armas convencionais, como as minas terrestres antipessoais e as bombas de fragmentação.

O TNP, por exemplo, assinado em 1968, ainda que seja um tratado injusto em função de negar o direito à posse de armas nucleares para alguns Estados e o permitir a outros, contribuiu para diminuir as possibilidades de um conflito em que fossem utilizadas armas nucleares. A posse destas armas – assim como de armas químicas e biológicas – por um número elevado de Estados ampliaria as possibilidades de seu uso e seria um incentivo a que outros Estados buscassem desenvolvê-las ou adquiri-las, o que, em uma situação de escalada da violência, poderia levar ao seu uso efetivo. A proliferação nuclear implicaria, ainda, maior facilidade de acesso a essas armas por atores não estatais: hipoteticamente, se um país com armas nucleares e em processo de paz enfrentasse uma crise institucional que implicasse deserções em massa em suas Forças Armadas, as condições de segurança das instalações militares nucleares poderiam ser deterioradas, facilitando o acesso de atores não estatais.⁴ Isto poderia ser um perigo para a população civil, para as forças legais nacionais, para as tropas de paz e, em consequência, para o próprio andamento do processo de paz.

Em relação às *armas convencionais* e às *APPL*, existem, atualmente, alguns acordos adotados por Estados, grupos de Estados, organizações regionais e pela ONU que buscam controlar o seu comércio internacional. O seu alcance, entretanto, não tem sido suficiente para limitá-lo de forma satisfatória e os meios de força para sua imposição mostraram-se, por diversas vezes, insuficientes.

No âmbito da ONU, o principal instrumento para limitar o acesso de Estados ou de movimentos insurgentes a armas convencionais e APPL são os embargos de armas (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 9). Embora fundamentais a diversos processos de paz, eles precisam de aprovação do CSNU para serem estabelecidos e, caso afetem interesses de países com poder de veto, podem não ser aprovados, o que se observou em alguns momentos. Em relação à África do Sul, por exemplo, após o Massacre de Sharpeville, ocorrido em 1960, cresceu a pressão internacional contra o regime do *apartheid* (MOUKAMBI, 2008, p. 73) e, em 1962, a Assembleia Geral da ONU convocou os Estados a adotarem um embargo contra o país (NAÇÕES UNIDAS, 1962, p. 9). No entanto, França, Reino Unido e Estados Unidos foram contrários a qualquer sanção obrigatória (HUFBAUER *et al.*, 2008) e, dessa

4. Um caso desse tipo ocorreu durante a Revolta na Albânia, em março de 1997, quando parte da população pilhou cerca de 80% dos estoques de armamentos do país, acumulados, sobretudo, ao longo do regime de Enver Hoxha (1941-1985). A pilhagem incluiu cerca de 2.500 lança-granadas-foguete; 800 morteiros de 60 mm; 3,5 milhões de granadas de mão; 1,5 bilhão de cartuchos de munição 7,62 mm; e 1,4 milhão de minas terrestres antipessoais. Estima-se que cerca de 50% deste arsenal tenha saído do país, tendo sido fundamental para abastecer com armas a Guerra no Kosovo (1998-1999) (SMALL ARMS SURVEY, 2001, p. 200-201).

forma, por meio da Resolução nº 181 do CSNU, de 1963, aprovou-se apenas um embargo voluntário, o que permitiu a manutenção do fornecimento de armas para a África do Sul nos anos seguintes. Outro caso foi o embargo no âmbito da guerra entre Eritreia e Etiópia (1998-2000). Como a Rússia era a maior fornecedora de armas para ambos os países e se opunha à criação de um embargo obrigatório, foi aprovado, por meio da Resolução nº 1.227 do CSNU, de 1999, apenas um embargo voluntário, não adotado pela Rússia (KARON, 2000). Somente em maio de 2000, por meio da Resolução nº 1.298 do CSNU, cerca de dois anos após o início dos conflitos e após ambos os países terem acumulado amplos estoques de armas, foi imposto um embargo obrigatório (*op. cit.*).⁵

Ainda que aprovados, os embargos também carecem, muitas vezes, de meios de força que os tornem efetivos. Muitas das armas que abastecem os conflitos têm origem na própria região onde estes ocorrem, um fluxo que, para ser evitado, demandaria controles fronteiriços e cooperação policial/militar junto a autoridades de países vizinhos, o que, no caso das missões de paz, ainda é uma dimensão pouco presente (ANDREWS; HUNT; DURCH, 2007, p. 30). Estes dois aspectos – controle de fronteiras e cooperação policial/militar – são complementares na medida em que as tropas de paz e eventuais tropas nacionais, isoladamente, poderiam não ter os meios suficientes para impedir o comércio de armas pelas fronteiras, tornando fundamental, dessa forma, a articulação com Estados vizinhos, como reconhecido em relatório do CSNU:

Tendo em conta as dimensões regionais que, muitas vezes, caracterizam tais fluxos de armas, pode ser considerado útil, em certos casos, colocar o pessoal das Nações Unidas nos países vizinhos de forma a manter uma ligação com os homólogos nacionais e, dessa forma, monitorar o fluxo de armas a partir de uma perspectiva regional. No entanto, esta é uma tarefa particularmente difícil e, para ser eficaz, exigiria inabalável compromisso político da comunidade internacional. (NAÇÕES UNIDAS, 2000b, p. 9-10, tradução do autor).

Além dos embargos, outro instrumento no âmbito da ONU que limita o comércio internacional de armas, embora de maneira indireta, é a Convenção sobre Certas Armas Convencionais, de 1980, um acordo do tipo "guarda-chuva" que restringe o uso de armas convencionais que produzam ferimentos excessivos ou que sejam de uso indiscriminado. Atualmente, quatro tipos de armas têm seu uso regulado pela convenção, quais sejam: *i*) fragmentos não detectáveis por raios X, por meio do Protocolo I (1980); *ii*) minas terrestres, armadilhas (*booby traps*) e dispositivos assemelhados, por meio do Protocolo II (1980); *iii*) armas incendiárias, por meio do Protocolo III (1980); e *iv*) armas cegantes a *laser*, por meio do Protocolo IV (1995).⁶ A proibição total do uso, contudo, se aplica apenas para os fragmentos não detectáveis e para as armas cegantes a *laser*, as quais, por não poderem ser utilizadas pelos Estados Partes dos respectivos protocolos, perderam, na prática, a sua demanda. Em relação aos outros dois tipos de armas, entretanto, criaram-se regras para a sua utilização, mas não se instituiu a proibição total de seu uso ou de seu comércio internacional.⁷

5. Para uma análise dos desafios impostos ao cumprimento dos embargos na África, ver Lamb (2007).

6. No âmbito desta mesma convenção há, ainda, o protocolo V, de 2003, que aborda os restos explosivos de guerra (*explosives remnants of war*). Neste caso, o objetivo do protocolo foi estabelecer regras para a sua remoção, de forma a se evitar acidentes. Ele não foi incluído entre as categorias de armas mencionadas neste parágrafo, tendo em vista não se tratar de uma arma e sim de um "resto" dela.

7. No caso das minas terrestres antipessoais, estas proibições viriam a ser estabelecidas por meio do Tratado de Ottawa, de 1997.

No âmbito da Comissão de Desarmamento da ONU (UNDC) foi criado, em 1991, o Registro de Armas Convencionais, um passo importante na ampliação da transparência quanto ao tema. O objetivo do registro, entretanto, não foi a limitação do comércio de armas e, ademais, nem as APPL nem as munições estão abrangidas por ele (DAVIS, 2002, p. 38-40). A UNDC também estabeleceu, em 1996, as *Diretrizes para as Transferências Internacionais de Armas*, com princípios que os países são convidados a seguir ao julgarem o mérito das vendas externas de armamentos. A obediência, contudo, é voluntária e, além disso, o documento é aberto a interpretações subjetivas, como se observa no seguinte trecho: "Os Estados, sejam produtores ou importadores, são responsáveis por garantir que o seu nível de armamentos seja compatível com as suas necessidades legítimas de defesa e segurança, incluindo sua capacidade para participar em operações de paz da ONU." (NAÇÕES UNIDAS, 1996, p. 12).

Uma medida que poderia efetivamente cercear o comércio internacional de armas convencionais e APPL está, atualmente, sendo preparada no âmbito da ONU: o Tratado para o Comércio de Armas (ATT), um instrumento obrigatório a ser possivelmente aprovado por ocasião da Conferência da ONU sobre o Tratado para o Comércio de Armas, prevista para ocorrer em 2012. O processo teve início, oficialmente, em 2006, quando a Assembleia Geral da ONU aprovou, por meio da Resolução nº 61/89, o documento: *Rumo a um Tratado sobre o Comércio de Armas: estabelecendo padrões internacionais comuns para a importação, exportação e transferência de armas convencionais* (NAÇÕES UNIDAS, 2006), cujo objetivo seria, conforme o título, estabelecer padrões comuns para a circulação internacional de armas convencionais e APPL. O conteúdo do tratado e as formas de impor o seu cumprimento serão objeto de negociação, com 90 Estados tendo enviado propostas, as quais abrangem quatro tópicos: *i*) os tipos de produtos que, além das armas propriamente ditas, devem ter seu comércio regulado pelo tratado (munições, partes e componentes, tecnologias de fabricação, produtos de uso dual, entre outros); *ii*) as atividades a serem reguladas pelo tratado (intermediação nas vendas – *brokering*, trânsito, transbordo, reexportação, retransferência, transferências intangíveis, empréstimos/doações, entre outras); *iii*) as questões a serem consideradas quando da realização das transferências de armas para o exterior (riscos de terrorismo e crime, desvio das armas, posse por parte de atores não estatais, direitos humanos, estabilidade regional, entre outros); e *iv*) os mecanismos operacionais para fazer valer o tratado (cooperação/assistência internacional, monitoramento, compartilhamento de informações, elaboração de relatórios, entre outros) (PARKER, 2007, *passim*). Atualmente, estão sendo realizadas reuniões no âmbito do Comitê Preparatório por um Tratado para o Comércio de Armas (PrepCom), cujo objetivo é preparar as organizações internacionais, os órgãos de governo e as organizações não governamentais para as negociações, realizando-se, também em seu âmbito, discussões sobre quais temas deverão constar no tratado.

Entre os obstáculos à criação de um tratado que efetivamente controle o comércio de armas convencionais e APPL está o fato de que este deverá, provavelmente, ser aprovado

por consenso, o que pode vir a resultar em um texto por demais genérico. Esta foi, entretanto, uma condição imposta pelos Estados Unidos para que eles participassem do processo. A posição norte-americana é, particularmente, crucial para o andamento dos trabalhos e para a criação do tratado, tendo em vista o grande número de “aliados e sócios” que possuem e por serem o maior produtor e exportador de armas do mundo.⁸ Deve-se destacar que o governo de Barack Obama passou a apoiar o tratado a partir de outubro de 2009, revertendo a posição do governo de George W. Bush, o que ampliou as possibilidades de sua aprovação, embora, ao mesmo tempo – e como mencionado – a aprovação por consenso seja uma exigência (UNITED STATES OF AMERICA, 2010; OXFAM, 2009). Além desta exigência norte-americana, países com grande produção e/ou consumo de produtos de defesa, como China, Rússia, Paquistão e Índia têm demonstrado reservas quanto ao tratado, tornando ainda mais forte a perspectiva de que o resultado do processo será um tratado com conteúdo genérico – ou mesmo a sua não aprovação.

Fora do âmbito da ONU há também algumas medidas destinadas a controlar o comércio de armas convencionais e APPL, como os embargos promovidos por Estados ou organizações regionais. Estes embargos são capazes de diminuir a violência em diversos casos, mas podem se mostrar infrutíferos se deles estiverem ausentes importantes produtores e exportadores de armas. Atualmente, como exemplo, há um embargo dos Estados Unidos e da União Europeia contra a China, estabelecido em 1989 após o massacre da Praça Tiannamen. No entanto, como importantes produtores e exportadores de armas – por exemplo, a Rússia – não aderiram ao embargo, eles podem exportar armas livremente para aquele país e, dessa forma, o objetivo de enfraquecer militarmente a China não tem sido atingido (MORAES, 2011, p. 74-75).

Além dos embargos, outro mecanismo fora do âmbito da ONU que busca controlar o comércio de armas convencionais e APPL é o Arranjo de Wassenaar. Ele foi criado em 1991 como substituto ao Comitê de Coordenação para os Controles Multilaterais de Exportações (CoCom), o qual, por sua vez, havia sido criado em 1949 com o objetivo de impedir as vendas de armas para países comunistas. Atualmente, 40 países fazem parte do Arranjo de Wassenaar, incluindo todos os grandes exportadores de armas; contudo, as divergências entre os integrantes do grupo são grandes, predominando, na prática, decisões *nacionais* quanto às vendas de armas.⁹ Em relação ao embargo contra a China, por exemplo, não há consenso nem mesmo entre países da União Europeia: a França e, em menor escala, o Reino Unido, possuem uma interpretação mais flexível do embargo que outros países do bloco (MORAES, 2011, p. 52-71).

Dois exemplos de relativo sucesso quanto à limitação do comércio internacional de armas convencionais são os casos das *minas terrestres antipessoais* e das *bombas de fragmentação (cluster bombs)*. No caso das minas, após intensa pressão organizada pela Campanha

8. No período 1992-2010, os Estados Unidos responderam por 40,7% do total das transferências mundiais de equipamentos militares – não estando incluídas neste percentual as APPL. A Rússia respondeu por 19%, a Alemanha por 7,9%, a França por 7,1% e o Reino Unido por 5,5%. Fonte: Sipri (2011).

9. Para uma análise do CoCom e do Arranjo de Wassenaar, ver Davis (2002) e Grimmett (2006).

Internacional pelo Banimento das Minas Terrestres (ICBL) junto a governos nacionais, foi aprovado, em 1997, o Tratado de Ottawa, pelo qual estes artefatos ficavam definitivamente banidos. No caso das bombas de fragmentação, o banimento ocorreu por meio da Convenção sobre Munições de Fragmentação, de 2008. Apesar de reduzirem alguns impactos humanitários negativos que decorrem dos conflitos militares, trata-se de acordos que se referem a artefatos bastante específicos, com as demais categorias de armas convencionais permanecendo com fraca regulação. Além disso, países com grande capacidade de influenciar a segurança internacional estão ausentes destes dois acordos, como Estados Unidos, Rússia, China, Índia e Paquistão.

Pode-se observar, dessa forma, as limitações dos atuais acordos e instrumentos internacionais de controle sobre o comércio de armas convencionais e APPL, tanto no âmbito da ONU como no âmbito de Estados, grupos de Estados ou organizações regionais. Observam-se também as dificuldades enfrentadas para o cumprimento dos acordos, havendo, entretanto, alguns instrumentos que buscam combater este comércio ilícito de armas, tema analisado na próxima seção.

4 ACORDOS PARA O COMBATE AO COMÉRCIO ILÍCITO DE ARMAS

Em relação ao comércio ilícito de armas convencionais e APPL, há alguns acordos e instrumentos internacionais que buscam coibi-lo, todos recentes e com abrangência limitada.

Em julho de 2001, foi realizada a Conferência sobre o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos, o primeiro evento na ONU que tratou deste tema. O principal resultado foi a criação, ainda em 2001, do *Programa de Ação para a Prevenção, o Combate e a Erradicação do Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos (PoA)*, por meio do qual os Estados signatários assumiram o compromisso político de adotar uma série de medidas, versando sobre: implementação de leis e tipificação de crimes relativos à produção e à circulação de armas; ampliação da segurança dos depósitos de armas; controles sobre importação e exportação; marcação das armas para possibilitar o posterior rastreamento; entre outras (NAÇÕES UNIDAS, 2001b). No entanto, trata-se de um programa e não de um acordo mandatário. Há um compromisso político, mas os Estados não são obrigados a adotarem as medidas.

Em 2005, a Assembleia Geral da ONU aprovou, no âmbito do PoA, a criação do Instrumento Internacional de Rastreamento (ITI), um sistema de marcação de armas e manutenção de registros que possibilitaria uma identificação universal das armas. Por meio deste, uma arma apreendida em qualquer parte do mundo poderia ter o seu país de origem e a sua data de fabricação identificados.

Armas são evidências. A maioria carrega marcas que, combinadas com as suas características estruturais, as identificam como algo único. Se elas puderem ser identificadas singularmente, a história de sua propriedade pode ser rastreada e o ponto no qual foram desviadas para a esfera

do ilícito pode ser revelado. O rastreamento de armas pode ajudar a descobrir canais ilícitos de fornecimento, oferecendo uma base sólida para interromper esse comércio e processar os envolvidos (SMALL ARMS SURVEY, 2009, p. 107, tradução do autor).

A principal deficiência do ITI é que os Estados não são obrigados a adotarem o sistema – pelo fato de o PoA não ser obrigatório – e, além disso, as *munições* não fazem parte do instrumento (SMALL ARMS SURVEY, 2006, p. 95 e 100). Até maio de 2010, 43 Estados haviam enviado relatórios à ONU com informações sobre a implementação do ITI, quase todos, entretanto, limitando-se a descrever as ações adotadas, sem analisar seu impacto efetivo sobre a redução do comércio ilícito de armas (PARKER, 2010, p. 52 e 69).

Outra ação no âmbito da ONU foi a assinatura, em 2000, da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, composta por três protocolos, chamados em conjunto de Protocolos de Palermo. Um deles é o *Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munições*, que entrou em vigor em 2005.¹⁰ Este protocolo complementou o PoA por meio da obrigatoriedade de que os Estados introduzissem três medidas de combate à fabricação e ao comércio ilícitos de armas, quais sejam:

(...) a primeira diz respeito à tipificação dos delitos relacionados à fabricação e ao tráfico ilegais de armas de fogo, tendo como base os requisitos do Protocolo e suas definições; a segunda é relacionada a um sistema de autorizações ou licenças governamentais que visam garantir a produção e o comércio legítimos de armas de fogo; e a terceira refere-se à marcação e ao rastreamento das armas de fogo. (NAÇÕES UNIDAS, 2011a).

O protocolo representou um avanço em relação ao PoA em função do seu caráter obrigatório. No entanto, grandes exportadores e/ou importadores de armas não o assinaram ou não o ratificaram, incluindo os cinco membros permanentes do CSNU, a Índia, o Paquistão e a Alemanha (NAÇÕES UNIDAS, 2011b).

Há, dessa forma, dois instrumentos no âmbito da ONU que abordam a questão do controle sobre o comércio ilícito de armas, com os Estados podendo “escolher” ao qual vão aderir. Todos os Estados-membros da ONU participam do PoA, tendo em vista sua não obrigatoriedade. Contudo, o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas – que é obrigatório – foi assinado e ratificado por apenas 84 Estados,¹¹ estando ausentes grandes produtores, exportadores ou consumidores de armas. Ao mesmo tempo, esses países estão entre os principais contribuintes de tropas para missões de paz e/ou entre os principais financiadores do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), como Estados Unidos, China, Rússia, França, Reino Unido, Índia e Paquistão.¹²

Outra forma de combate ao tráfico de armas no âmbito da ONU é o controle sobre os fluxos de recursos minerais oriundos de zonas de conflito, o qual obteve relativo sucesso

10. Os outros dois são: *Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças* e *Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Mar e Ar*.

11. O Brasil, junto com o Mali, foi o primeiro país a assinar o protocolo, em julho de 2001, ratificando-o em março de 2006.

12. No fim de abril de 2011, os cinco países que mais contribuíam com tropas e policiais para as operações de paz da ONU eram, nesta ordem: Bangladesh (10.889), Paquistão (10.581), Índia (8.442), Nigéria (5.811) e Egito (5.476) (NAÇÕES UNIDAS, 2011c, p. 1). Os cinco maiores financiadores do DPKO, por sua vez, no período 2011-2012, são: Estados Unidos (27,1% do total), Japão (12,5%), Reino Unido (8,2%) Alemanha (8%) e França (7,6%) (NAÇÕES UNIDAS, 2011d).

no caso dos diamantes. A divulgação do Relatório Fowler, em 2000, no qual constaram detalhes sobre a forma como o comércio ilícito de diamantes abastecia o conflito em Angola (1975-2002), somado ao apoio de alguns governos, notadamente do Canadá, viabilizou a criação, em 2003, de um sistema internacional de certificação de origem denominado de Processo Kimberley. Este processo reduziu efetivamente a circulação de "diamantes de sangue" entre os países signatários, embora críticas à sua efetividade tenham se ampliado em período recente (IRIN GLOBAL, 2009; PERRY, 2010). Além dos diamantes, que financiaram, sobretudo, as guerras civis em Serra Leoa (1991-2002) e na Libéria (1989-1996; 1999-2003), outros recursos minerais também têm sido utilizados para a compra de armas, como o coltan (columbita-tantalita), a cassiterita e o ouro, como ocorrido nos conflitos na República Democrática do Congo (NAÇÕES UNIDAS, 2001a). Não há, entretanto, mecanismos de controle multilaterais sobre os seus fluxos, havendo, ainda assim, algumas medidas de Estados ou organizações regionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comércio internacional de armas convencionais e APPL – seja lícito seja ilícito – demonstrou ser um obstáculo aos processos de paz, dificultando-os ou inviabilizando-os em diversos casos.

Os acordos internacionais que buscam controlar e/ou limitar tal comércio não são abrangentes o suficiente para reduzi-lo e não há, em muitos casos, os meios de força necessários para se fazer valer os acordos e embargos existentes. Dessa forma, se, por um lado, a comunidade internacional, por meio do CSNU, aprova resoluções e envia capacetes azuis para prevenir conflitos e manter, promover, impor ou construir a paz em diversos países, por outro, essa mesma comunidade coloca em risco as missões ao não criar mecanismos que efetivamente limitem o comércio internacional de armas convencionais e APPL.

As decisões sobre as vendas externas destes tipos de armas ainda são atributos quase exclusivos dos Estados, os quais mantêm a autonomia de poder usar o fornecimento externo de armas em prol de objetivos políticos e/ou econômicos nacionais.¹³ Em 2012, por ocasião da Conferência da ONU sobre o Tratado para o Comércio de Armas, cujo objetivo será aprovar um tratado que regule o comércio de armas convencionais e APPL, os Estados-membros da ONU terão a oportunidade de criar um instrumento que, caso seja abrangente e possua os mecanismos operacionais adequados, poderá reduzir significativamente esse tipo de comércio e, assim, contribuir para diminuir os riscos de atraso ou inviabilização dos processos de paz. Entretanto, as perspectivas não são muito elevadas em função da exigência dos Estados Unidos de que ele seja aprovado por consenso e das posições reticentes de grandes produtores, exportadores e/ou consumidores de armas, como Rússia, China e Índia.

13. Para uma análise das formas pelas quais os Estados podem utilizar as vendas externas de armas para atingir objetivos políticos e econômicos, ver Moraes (2011).

O governo do Brasil, embora apoie o ATT, não tem adotado uma posição ativa em prol de sua criação, tal como faz, por exemplo, o governo do Canadá. A defesa do tratado no Brasil, na verdade, é feita de forma incisiva por duas organizações não governamentais que participam diretamente junto à UNDC do processo de criação do ATT: o *Instituto Sou da Paz* e a *Viva Rio*. A adoção de um tratado desta natureza, contudo, desde que seja capaz de regular efetivamente o comércio internacional de armas convencionais e APPL, beneficiaria o Brasil de duas formas: *i*) ampliaria as possibilidades de sucesso das operações de paz, nas quais o Brasil tem expandido sua presença em período recente; e, além disso, *ii*) ampliaria os controles sobre a entrada no país de armas leves e de pequeno porte produzidas no exterior.

REFERÊNCIAS

- ANDREWS, K. N.; HUNT, B. L.; DURCH, W. J. Border Security, Trade Controls, and UN Peace Operations. *In*: THE HENRY L. STIMSON CENTER. **Post-Conflict Borders and UN Peace Operations**. Washington, DC, 2007. Disponível em: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Borders_Part2_AUG07.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- BRASIL. Exército brasileiro. **Portaria nº 01-D Log, de 17 de janeiro de 2006**. Aprova as normas para o registro, o cadastro e o porte de arma de fogo para militares do Exército e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.dee.ensino.eb.br/legislacao/45%20-%20porte/Port%20Nr%2001-D%20Log,%20de%2017%20Jan%2006.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- DAVIS, I. **The Regulation of Arms and Dual-Use Exports: Germany, Sweden and the UK**. New York: Oxford University Press; Sipri, 2002. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI02Davis.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- DREYFUSS, P.; LESSING, B.; PURCENA, J. C. A indústria brasileira de armas leves e de pequeno porte: produção legal e comércio. *In*: FERNANDES, R. C. (Coord.). **Brasil: as armas e as vítimas**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2005. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/files/active/0/vitimas_armas_producao_comercio.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- GRIMMETT, R. F. **Military Technology and Conventional Weapons Export Controls: The Wassenaar Arrangement**. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service; The Library of Congress, 2006. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RS20517.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- HUFBAUER, G. C. *et. al.* Cases 62-2 and 85-1. UN v. South Africa (1962-1994: apartheid; Namibia). US, Commonwealth v. South Africa (1985-91: Apartheid). *In*: _____. **Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2008. Disponível em: <<http://www.piie.com/research/topics/sanctions/southafrica.cfm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- IRIN GLOBAL. Credibility of Kimberley Process on the line, say NGOs. **IRIN global**, Johannesburg, 22 June 2009. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84949>>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- KARON, T. Why Eritrea-Ethiopia arms ban hurts only Russia. **CNN.com**, s.l., 18 May. 2000. Disponível em: <http://archives.cnn.com/2000/WORLD/africa/05/18/ethiopia5_18.a.tm>. Acesso em: 9 jun. 2011.

LAMB, G. Beyond "shadow-boxing" and "lip service": the enforcement of arms embargoes in Africa. Pretoria, **ISS Paper** (publicação do Institute for Strategic Studies), n. 135, Apr. 2007. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=98924>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

MORAES, R. F. **O mercado internacional de equipamentos militares: negócios e política externa**. Ipea, mar. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1596_Web.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011 (Texto para Discussão, n. 1596).

MOUKAMBI, V. **Relations between South Africa and France with Special Reference to Military Matters, 1960-1990**. 312 f. 2008. Dissertation (Doctoral) – Stellenbosch University, Degree in Philosophy in History, Stellenbosch/South Africa, 2008. Disponível em: <<https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/1228>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

MUGGAH, R. No Magic Bullet: a critical perspective on disarmament, demobilization and reintegration (DDR) and weapons reduction in post-conflict contexts. **The Round Table**, v. 94, n. 379, Apr. 2005. Disponível em: <<https://woc.uc.pt/feuc/course/Dout-PIRC/2008-2009/Muggah%20-%20DDR.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. General Assembly. **Resolution 1761 (XVII): the policies of apartheid** of the Government of the Republic of South Africa. New York, 6 nov. 1962. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/7451760.17284393.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. General Assembly. **Directrices para las transferencias internacionales de armas en el contexto de la resolución 46/36 H de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1991**. New York, 1996. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/127/63/PDF/N9612763.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. General Assembly. **A/52/298. Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms**. New York, 27 Aug. 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/ddar/First-com/SGreport52/a52298.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **Statement by the President of the Security Council**. New York, 08 July 1999. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20SPRST%201999%2021.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration**. New York, 11 Feb. 2000a. Disponível em: <<http://www.undemocracy.com/S-2000-101.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **Resolution 1314**. New York, 11 Aug. 2000b. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/604/03/PDF/N0060403.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Letter dated 12 April 2001 from the Secretary-General to the President of the Security Council. Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo**. New York, 12 Apr. 2001a. Disponível em: <<http://www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **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)**. Geneva, July 2001b. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **Letter Dated 30 January 2006 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1591 (2005) Concerning the Sudan Addressed to the President of the Security Council.** New York, 2006. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/UN%20Panel%20of%20experts%20jan%2030.06.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. General Assembly. **Consolidation of peace through practical disarmament measures. Assistance to States for curbing the illicit traffic in small arms and light weapons and collecting them. The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects.** New York, 20 July 2010. Disponível em: <<http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com10/reports/153.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols.** New York, 2000. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Status of Ratification of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.** New York, 2001. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations.** New York, 30 Apr. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/apr11_2.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Financing peacekeeping.** New York, 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Disarmament Commission. **Background.** New York, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/HomePage/DisarmamentCommission/UNDiscom.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Peacekeeping operations: peace and security.** New York, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

OXFAM. **US joins Arms Trade Treaty talks, but at high price.** New York, 15 Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2009-10-15/us-joins-arms-trade-treaty-talks-high-price>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

PARKER, S. **Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty, 14 to 21 June 2007.** Geneva, Oct. 2007. Disponível em: <<http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **National Implementation of the United Nations Small Arms Programme of Action and the International Tracing Instrument: an analysis of reporting in 2009-10.** Geneva, June 2010. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/MGE/Documents/Topics/SAS-AnalysisofReporting.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

PERRY, A. Why Zimbabwe's New Diamonds Imperil Global Trade. **Time**, Manica, Moçambique, 5 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2029482,00.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

SMALL ARMS SURVEY. **Small Arms Survey 2001: profiling the problem.** New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2006.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Small Arms Survey 2006: unfinished business.** New York: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2006.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Small Arms Survey 2009: shadows of war.** New York: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2009/en/Small-Arms-Survey-2009-Chapter-03-0-EN.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military Expenditure Database (Excel Workbook).** Stockholm, 2011. Disponível em: <<http://milex-data.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2010.xls>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. **U.S. Support for The Arms Trade Treaty.** Washington, 26 May 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/148311.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.