

NASCIMENTO E CORAÇÃO DO TRATADO SOBRE O COMÉRCIO DE ARMAS

Brian Wood & Rasha Abdul-Rahim

- *O ATT pode promover a proteção dos direitos humanos, caso os Estados controlem suas exportações de armas de modo efetivo* •

RESUMO

O Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT, na sigla original em inglês) representa uma mudança de paradigma em relação às transferências de armas no direito internacional. Pela primeira vez na história, normas internacionais de direitos humanos foram codificadas junto a outras diretrizes internacionais para monitorar e restringir a autorização das exportações e outras transferências de armas convencionais. O Tratado congrega normas provenientes de diferentes órgãos de direito internacional e outros instrumentos aplicáveis à transferência e ao uso de armas convencionais. Neste artigo, os autores descrevem como os principais dispositivos presentes no ATT podem promover a proteção dos direitos humanos, caso eles sejam implementados de forma efetiva pelos Estados.

PALAVRAS-CHAVE

ATT | Tratado sobre o Comércio de Armas das Nações Unidas | Direito Internacional | Comércio | Exportação

1 • Como o Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT) foi conquistado

O impulso inicial para o conceito moderno do Tratado sobre o Comércio de Armas foi resultado de esforços da sociedade civil.¹ No final de 1993, nos escritórios da Anistia Internacional em Londres, quatro ONGs que advogavam pelo controle de armas conceberam a ideia original que levou ao ATT.² Elas elaboraram um projeto de Código de Conduta juridicamente vinculante, com normas legais para restringir as transferências internacionais de armas – por razões estratégicas estas normas destinavam-se inicialmente aos Estados-Membros da União Europeia (UE).

Diversas crises chocantes que ocorreram no final dos anos 1980 e 90 – a primeira Guerra do Golfo, os conflitos nos Balcãs, o genocídio em Ruanda em 1994 e conflitos na região dos Grandes Lagos na África, na África Ocidental, no Afeganistão e na América Central, entre outros – deram validade à urgência de progredir com as tentativas de controlar o comércio mundial de armas. ONGs e advogados tornaram-se crescentemente preocupados com os graves impactos humanitários e de direitos humanos das transferências irresponsáveis de armas.³ A UE, chocada com as revelações pós-Guerra do Golfo sobre as transferências de armas e munições, tinha acabado de chegar a um consenso, propondo uma lista de oito diretrizes à exportação de armas. Isto foi seguido por um conjunto de princípios sobre as transferências de armas consentidos no âmbito da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, na sigla original em inglês), em novembro de 1993. As ONGs consideraram as diretrizes da UE e os princípios da OSCE mal redigidos, embora estes mecanismos fossem completamente voluntários. O que as ONGs propunham era um conjunto de critérios juridicamente vinculantes que aperfeiçoassem o direito internacional em vigor para controlar rigorosamente todas as transferências de armas convencionais.

As ONGs tentaram angariar apoio político para este código juridicamente vinculante com grandes exportadores de armas na UE e América do Norte, alterando o mesmo para superar os pontos de divergência.⁴ Em 1995, Oscar Arias, ex-presidente da Costa Rica e Prêmio Nobel da Paz, reuniu um grupo de outros ganhadores do mesmo prêmio, incluindo figuras como Desmond Tutu e Dalai Lama, e organizações como Anistia Internacional, *American Friends Service Committee* e *International Physicians for Prevention of Nuclear War*. Eles trabalharam com um pequeno grupo de ONGs com vistas a promover, com a ajuda do governo da Costa Rica, uma proposta de um Código Internacional de Conduta sobre as Transferências de Armas juridicamente vinculante entre os ministros de Relações Exteriores, parlamentares e autoridades. Em maio de 1998, o Conselho Europeu adotou o Código de Conduta da UE sobre a Exportação de Armas, o qual estabelece critérios de direitos humanos e outros às exportações de armas. No entanto, este Código não era juridicamente vinculante. Em 1997 e 1998, nos EUA, o então senador John Kerry trabalhou com outros senadores no Congresso para criar uma lei que obrigasse o presidente dos Estados Unidos a negociar um Código Internacional para regular as transferências de armas, respeitando os princípios de direitos humanos, porém o governo do presidente Clinton fez esforços mínimos para começar tais negociações.

As ONGs decidiram intensificar seus esforços de campanha. A Anistia Internacional, a Oxfam e a *International Action Network on Small Arms* (IANSA, na denominação original em inglês – uma rede de centenas de ONGs) lançaram a *Control Arms Campaign* em outubro de 2003, gerando visibilidade por meio de eventos, publicações e mobilização popular.⁵ Centenas de milhares de pessoas no mundo inteiro solicitaram a todos os governos que eles entrassem em acordo em relação a um ATT com normas robustas, e, em 2005, o apoio governamental tinha crescido, de um grupo inicial reduzido a mais de cinquenta governos. Em 6 de dezembro de 2006, na Assembleia Geral das Nações Unidas, 153 Estados, instigados pela incidência pública da sociedade civil e de alguns governos que defendiam o ATT, votaram a favor de uma resolução (contra a qual somente os EUA votaram) que dava início a um processo de consulta para um ATT. Um número recorde de Estados-Membros enviou seus pontos de vista ao Secretário-Geral da ONU. Os parâmetros de transferência de armas que receberam o maior apoio dos Estados consolidaram os critérios para prevenir violações de direitos humanos, do direito humanitário e dos tratados relacionados ao terrorismo. Em dezembro de 2009, após outras reuniões de especialistas na ONU e consultas de grupos de trabalho, a Assembleia Geral aprovou um processo formal de negociação do Tratado.

Quatro reuniões do Comitê Preparatório da ONU esboçaram uma estrutura para o Tratado e propostas substantivas deram fundamentos às negociações na Conferência da ONU sobre o ATT realizada em julho de 2012. Em 2011, as propostas do embaixador Moritán, da Argentina, presidente do processo, refletiram muitos pontos de vista defendidos pela *Control Arms Coalition*, mas elas foram diluídas antes e durante a conferência de julho de 2012 para acomodar as demandas dos Estados céticos. Frustrada pela oposição de Argélia, Egito, Irã, Coreia do Norte e Síria, e enfrentando questões irresolutas dos EUA, da Rússia e da China, a conferência não conseguiu chegar a um acordo para adotar um texto por consenso.

No entanto, após uma nova rodada de negociações no final da Conferência da ONU sobre o ATT, que ocorreu de 18 a 28 de março de 2013 e contou com a presidência do embaixador Woolcott, da Austrália, o texto final do Tratado com alterações foi apoiado pelos EUA e não foi objetado pela Rússia e China. Para superar as objeções remanescentes em relação ao texto por parte do Irã, da Coreia do Norte e da Síria, o embaixador Woolcott simplesmente transferiu o processo para a Assembleia Geral da ONU, na qual o ATT foi adotado em 02 de abril de 2013 com 154 Estados a favor, 3 contra (Irã, Coreia do Norte e Síria) e 23 abstenções (incluindo China, Rússia, Índia e países do Golfo).⁶

O ATT estabelece que os sistemas nacionais de controle de armas e decisões relativas à transferência de armas devem respeitar os mais altos padrões comuns possíveis internacionalmente aceitos e contribuir para a paz e segurança internacional; o principal objetivo das proibições de transferências de armas e avaliações de risco das exportações é reduzir o sofrimento humano; e os Estados devem tomar medidas responsáveis na transferência e no controle das armas convencionais. Portanto, o Tratado alia a segurança internacional e a segurança humana nas decisões relacionadas à transferência de armas.

O Tratado utiliza o termo “transferência” para abarcar exportação, importação, trânsito, transbordo e intermediação (Artigo 2.2). As armas e outros itens contemplados pelo Tratado são as sete principais armas convencionais definidas como base pelo Registro de Armas Convencionais da ONU de 1991, além de armas pequenas e leves definidas pelos instrumentos pertinentes das Nações Unidas (Artigo 2.1). As principais armas incluem: tanques de guerra; veículos de combate blindados; sistemas de artilharia de grande calibre; aeronaves de combate; helicópteros de ataque; navios de guerra; mísseis e lançadores de mísseis.⁷ As disposições do Tratado também abarcam, porém em menor grau, munições “disparadas, lançadas ou propelidas” por estes tipos de armas (Artigo 3) e partes e componentes “quando for possível a fabricação dessas armas” (Artigo 4). Apesar da oposição dos EUA e de alguns Estados em relação à inclusão destes itens relacionados, por fim, foi acordado que os mesmos devem ser contemplados tanto nas disposições de controle de exportação quanto nas proibições de transferência previstas no Tratado.

No entanto, se esses itens relacionados não são proibidos ou sujeitos à regulação de exportação, eles não precisam ser contemplados por medidas para evitar desvios ou para regular importação, trânsito, transbordo e intermediação, nem ser incluídos nos registros nacionais ou relatórios anuais.⁸

No entanto, o Artigo 5 sobre a implementação geral encoraja os Estados-Partes a abranger a mais ampla variedade possível de armas convencionais e requer que os Estados-Partes mantenham um sistema nacional de controle efetivo e transparente para regular a transferência. Como parte disso, os Estados-Partes devem estabelecer uma lista nacional de controle, um sistema detalhado de autorizações antes da exportação, e designar autoridades nacionais competentes para regulamentar a transferência das armas e dos itens relacionados.

2 • O coração do ATT: Proibições de transferências e regulação das exportações

O ATT representa uma mudança de paradigma significativa no campo do controle de armas, particularmente por meio de suas proibições de certas transferências de armas e a criação de um mecanismo detalhado de avaliação de exportação (Artigo 7). Pela primeira vez na história, o direito internacional dos direitos humanos consuetudinário e dos tratados, bem como o direito internacional humanitário (DIH) consuetudinário e dos tratados, devem servir de referência para avaliar a autorização da exportação de uma ampla variedade de armas convencionais e munições relacionadas, partes e componentes.

Artigo 6 sobre as Proibições

O Artigo 6 é um dos principais artigos do ATT e é o principal ponto de partida para avaliar a legalidade de uma transferência em potencial de armas convencionais, munições ou de partes e componentes, conforme definido pelo Tratado.⁹ O Artigo 6 obriga os

Estados-Partes a proibirem qualquer transferência de armas convencionais ou itens relacionados em determinadas circunstâncias.¹⁰ As proibições aplicam-se a todas as formas de transferência de armas definidas no Artigo 2(2), incluindo não apenas a exportação de armas e outros itens, mas também importação, trânsito, transbordo e intermediação. Os Estados-Partes são proibidos de autorizar qualquer transferência que viole as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas nos termos do Capítulo VII (incluindo embargos de armas), ou suas obrigações internacionais relevantes no âmbito dos acordos internacionais dos quais fazem parte. Isto inclui, particularmente, as obrigações relativas à transferência ou ao tráfico ilícito de armas convencionais (como a proibição de transferência de minas terrestres ou bombas de fragmentação, caso o Estado faça parte da Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoal ou da Convenção de Munições Cluster, ou a transferência sem autorização ou sem identificação de armas de fogo, caso o Estado faça parte do Protocolo de Armas de Fogo das Nações Unidas). Uma série de tratados regionais proíbe expressamente as transferências sem autorização, incluindo a intermediação sem autorização de armas convencionais, especificamente armas pequenas e leves. Dessa forma, o ATT reforça estes tratados para os Estados que os integram.¹¹

Além disso, as transferências são proibidas quando um Estado possui conhecimento no momento da autorização de que as armas em questão seriam utilizadas na prática de genocídio, crimes contra a humanidade, violações graves das Convenções de Genebra de 1949, ataques dirigidos contra alvos civis ou civis protegidos, ou outros crimes de guerra tipificados pelas convenções internacionais em que o Estado é parte. Os crimes contra a humanidade se diferenciam do genocídio no sentido de que eles não requerem a intenção específica de destruir um grupo específico da população.¹²

A redação deste artigo é extremamente importante. Tem sido sugerido que a palavra “conhecimento” invoca a responsabilidade criminal individual por um crime internacional,¹³ mas o direito internacional sobre a responsabilidade estatal ainda não apresenta uma distinção entre ilícitos penais e civis por parte dos Estados. O termo “seria” expressa um nível de probabilidade das violações descritas no Artigo 6 ocorrerem de modo análogo a um fundamento razoável ou razões substantivas para crer que as armas seriam utilizadas para este fim ilegal. O ATT está baseado na devida diligência e em medidas destinadas a determinar “padrões internacionais mais altos do direito consuetudinário à regulamentação ou melhora da regulamentação do comércio internacional de armas convencionais.” Neste sentido, uma violação do Artigo 6 incluiria casos nos quais um Estado-Parte deveria ter conhecimento sobre o uso ilegal de armas, mas não houve um monitoramento adequado sobre as suspeitas relevantes, já que o este Estado não buscou mais informações a respeito. Os procedimentos de autorização exigidos pelo ATT obrigam os Estados que querem comprar armas divulguem todas as informações relevantes, desta forma é praticamente inconcebível que um Estado que está implementando o ATT, conforme exigido, não considere informações relevantes existentes, nem possua conhecimento sobre as circunstâncias que são amplamente conhecidas ou possuem suspeitas significativas.

O Artigo 6 sobre as transferências proibidas foi uma grande conquista e pode fazer uma diferença considerável para interromper as transferências de armas para os países

nos quais a Anistia Internacional e outras organizações documentaram os efeitos devastadores das transferências irresponsáveis e ilegais de armas.

Artigo 7 sobre Exportação e avaliações de exportações

Caso uma exportação em consideração não for proibida nos termos do Artigo 6, os Estados-Partes são obrigados a realizar uma avaliação objetiva e não discriminatória, tendo em conta os fatores relevantes para determinar se as armas ou os itens relacionados “podem” atentar ou contribuir para a paz e segurança (Artigo 7.1 (a)).¹⁴ O conceito de paz e segurança é elaborado mais adiante neste artigo. Cada Estado também é obrigado a avaliar o potencial de que essas armas ou itens relacionados “possam” ser utilizados para cometer ou facilitar uma violação grave do direito internacional dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário, ou um ato que constitua uma violação nos termos de convenções internacionais e protocolos relacionados ao terrorismo ou ao crime transnacional organizado em que o Estado exportador seja parte (Artigo 7.1 (b)). Medidas para mitigar o risco de quaisquer consequências negativas identificadas acima devem ser consideradas pelo Estado exportador. Caso seja determinado que existe um risco manifesto de qualquer uma das consequências negativas descritas anteriormente, então uma autorização de exportação não deve ser concedida por um Estado-Parte do ATT.

Os Estados-Partes também devem garantir que suas avaliações tenham em conta o risco de que as armas ou itens relacionados possam ser utilizados para cometer ou facilitar atos graves de violência baseada no gênero ou graves atos de violência contra mulheres e crianças (Artigo 7.4). Esta é a primeira vez que uma avaliação da violência de gênero em potencial aparece em um tratado internacional que aborda o controle de armas. A inclusão de um critério sobre a violência de gênero é compatível com a prática mais ampla da ONU de integrar questões de gênero, dando atenção aos diferentes impactos nas mulheres e nos homens em todos os programas, as esferas e políticas, e, de fato, com tratados internacionais de direitos humanos que incluem um artigo enfatizando a exigência de que homens e mulheres tenham igual usufruto dos direitos humanos. O Artigo 7(4) do ATT é um exemplo dessa abordagem de incorporação ao exigir que os Estados-Partes garantam que eles tenham conduzido uma análise de gênero em suas avaliações de riscos de violações do direito internacional dos direitos humanos no Artigo 7(1).¹⁵

Além disso, nos termos do Artigo 11, um Estado-Parte exportador também deve avaliar objetivamente o risco de desvio das armas convencionais abrangidas pelo alcance do Tratado. No entanto, o Estado-Parte não é obrigado a avaliar o risco de desvio de munições ou peças e componentes, uma omissão que foi criada por insistência dos EUA e alguns outros negociadores (Artigo 11.2).

A importância do Artigo 7 não pode ser superestimada. Esforços frequentes pelos Estados para lidar com o fornecimento internacional de armas convencionais usadas em graves violações do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário estiveram focados na imposição tardia de embargos de armas. Neste

sentido, o Artigo 7 do ATT pretende adotar uma abordagem proativa e preventiva ao definir uma avaliação obrigatória em termos de um parâmetro de risco, em vez de simplesmente permitir que os Estados reajam às violações depois que elas ocorreram.

3 • Como o Artigo 7 deve ser aplicado para proteger os direitos humanos

Em seu guia prático, *“Applying the Arms Trade Treaty to Ensure the Protection of Human Rights”*,¹⁶ a Anistia Internacional propõe uma metodologia para avaliar o risco das armas exportadas serem usadas para cometer ou facilitar violações graves do direito internacional dos direitos humanos e estabelece uma série de elementos a serem levados em consideração para elaborar uma decisão baseada em uma metodologia de três etapas:

Etapa 1 – Avaliação de Riscos

“Objetiva e não discriminatória”

A fim de fazer avaliações de riscos objetivas e não discriminatórias, cada Estado-Parte deve analisar todas as exportações de armas e/ou itens relacionados em potencial de forma consistente, conforme previsto no Artigo 7. A avaliação de riscos deve ser aplicada a uma possível exportação para qualquer país, sem distinção, usando informações verificáveis e detalhadas de fontes críveis e confiáveis sobre as armas e/ou itens relacionados, destinatários, usos prováveis, a rota e todos atores envolvidos na exportação (por exemplo, autoridades alfandegárias, funcionários públicos responsáveis pelo transporte, intermediários, etc.). Informações atualizadas sobre as normas internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário e sobre a incidência e natureza das violações relevantes devem ser utilizadas para garantir que avaliações apropriadas sejam realizadas. Uma documentação completa e precisa deve ser um componente comum a todos os processos de avaliação.

Potencial para contribuir ou atentar contra a paz e segurança internacional

O Artigo 7 reconhece que as exportações de armas têm o potencial de contribuir ou atentar contra a paz e segurança internacional. Caso as armas convencionais e os itens relacionados sejam usados para violar obrigações do direito internacional relevante mencionadas nos princípios enunciados no preâmbulo do Tratado e obrigações internacionais legais consagradas pelo Artigo 6, então, de modo óbvio, as armas convencionais e os itens relacionados não podem ser considerados como uma contribuição à paz e segurança.

No entanto, determinados tipos de armas convencionais e itens relacionados podem ser adquiridos legitimamente pelos Estados para exercer o uso legal da força consistente com padrões internacionais aplicáveis a agentes da lei,¹⁷ a fim de proteger e salvaguardar todas as pessoas e instituições sob sua jurisdição. Os Estados-Membros da ONU, em suas relações internacionais, também têm o direito inerente à legítima autodefesa individual ou coletiva no âmbito da Carta das Nações Unidas.¹⁸ Portanto, a possibilidade de

adquirir legitimamente certas armas convencionais e itens relacionados é fundamental para o exercício deste direito, desde que as armas não sejam utilizadas para cometer atos que, de outra forma, violem a Carta das Nações Unidas no que diz respeito ao uso da força e proibição de atos de agressão.¹⁹ Também deve-se notar que considerações sobre a segurança nacional não são mencionadas no Tratado, desta forma, apenas questões sobre a paz e segurança internacionais constituem a base para as avaliações.

Para fazer essas avaliações os Estados devem considerar vários fatores, incluindo se o Estado destinatário está envolvido em um conflito internacional ou não internacional, se ele está sob exame preliminar da promotoria do Tribunal Penal Internacional ou se a exportação proposta é compatível com a capacidade técnica e econômica do país destinatário e com suas forças militares, policiais e de segurança.

Uma “violação grave” do direito internacional dos direitos humanos ou do direito humanitário

De acordo com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), “as graves violações do direito internacional humanitário” são “crimes de guerra” e ambos os termos são intercambiáveis. Os crimes de guerra são perpetrados em situações de conflito armado e podem incluir uma conduta que coloca em risco pessoas protegidas (por exemplo, civis, prisioneiros de guerra, feridos e doentes) ou objetos (por exemplo, edifícios civis, tais como hospitais ou infraestrutura). A maioria dos crimes de guerra envolve mortes, ferimentos, destruição ou apropriação ilícita de bens.²⁰

Embora não haja uma definição formal do que constitui uma grave violação do direito internacional dos direitos humanos, para o ATT, tais violações devem ser avaliadas em função da natureza do direito violado, do dano sofrido e da escala ou magnitude da violação.

Isto significa que os Estados-Partes são obrigados a considerar a possibilidade de violações graves de qualquer direito humano (seja dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos ou sociais), bem como a gravidade do impacto da(s) violação(ões) no(s) indivíduo(s) afetado(s). Além disso, os Estados-Partes devem considerar tanto a magnitude e gravidade de uma violação isolada de direitos humanos, que faça uso de armas convencionais e munições, bem como os padrões recorrentes e previsíveis de violações, ou violações de natureza institucional que são aceitas pelas autoridades. Neste caso, os Estados-Partes devem examinar se as violações em questão ocorrem em um padrão generalizado ou sistemático.²¹

Avaliando o risco de uma violação grave do direito internacional dos direitos humanos ou do direito humanitário

O ponto de partida para avaliar se uma violação grave desses direitos poderia ocorrer é examinar o respeito do Estado destinatário ao direito internacional dos direitos humanos. A avaliação do Estado exportador deve incluir se o Estado destinatário é um Estado-Parte dos principais instrumentos de direitos humanos (por exemplo, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos – PIDCP, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou

Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes – UNCAT, na sigla em inglês, etc.) e tratados internacionais do direito humanitário (por exemplo, não apenas das Convenções de Genebra, mas também de seus Protocolos Adicionais, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e outros instrumentos); se no Estado destinatário há um sistema judicial autônomo, independente, imparcial e em funcionamento capaz de investigar e apurar graves violações de direitos humanos; e se o Estado destinatário educa e treina setores importantes, como forças de segurança e forças policiais, sobre o conteúdo e a aplicação do direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário.

Também deve ser levado em consideração que “atos graves de violência de gênero” e “atos graves de violência contra mulheres e crianças” são graves violações do direito internacional dos direitos humanos quando cometidos por agentes do Estado ou por pessoas que atuam com autorização, apoio ou consentimento do Estado ou quando o Estado não age com a devida diligência para prevenir a violência por parte de atores não estatais e/ou não investiga e apura casos de violações de forma eficaz e não proporciona reparações às vítimas.

Em seguida, os Estados devem determinar se anteriormente ocorreram violações graves ou abusos de direitos humanos ou do direito internacional humanitário usando armas ou itens relacionados e o risco de que tais violações possam ser facilitadas ou cometidas com base na exportação específica das armas convencionais ou itens relacionados sob avaliação. Isso requer uma avaliação dos usuários finais, em particular, sobre sua propensão de cometer abusos e violações do direito internacional dos direitos humanos ou do direito humanitário e/ou sua capacidade de usar armas legalmente, bem como até que medida os usuários finais controlam efetivamente suas armas e munições (por exemplo, a sua capacidade de gestão de estoques e procedimentos de segurança). Uma questão fundamental é saber se existe uma situação de impunidade no caso das pessoas suspeitas de responsabilidade criminal por violações de direitos humanos ou do direito internacional humanitário. Por exemplo, as seguintes perguntas podem ser feitas: será que o Estado destinatário possui um mecanismo instituído para o monitoramento e para conduzir investigações independentes sobre possíveis violações graves do direito internacional humanitário e graves abusos do direito internacional dos direitos humanos?; os crimes de direito internacional estão devidamente tipificados na legislação nacional?; existe um mecanismo de denúncia eficaz, independente e imparcial, capaz de investigar e apurar casos de denúncias contra as autoridades responsáveis pela aplicação da lei?

Etapa 2 – Medidas de Mitigação

Nos termos do Artigo 7(2), os Estados-Partes devem considerar se existem medidas que possam ser tomadas para mitigar os riscos de eventuais violações graves do direito internacional dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário (bem como violações nos termos de tratados relacionados ao terrorismo e crime organizado transnacional). Medidas de fomento da confiança ou programas elaborados e acordados conjuntamente pelos Estados exportadores e importadores são sugeridos como possíveis medidas.

Algumas medidas de mitigação poderiam incluir a exigência de garantias específicas relativas à utilização e devolução das armas e outros itens; a exigência de uma licença de importação válida como parte do pedido de licença de exportação de armas; a aplicação do princípio de “novo pelo velho”, segundo o qual - como condição de venda - fosse exigido que o usuário final destruísse armas de pequeno porte que serão substituídas pela nova aquisição; e a exigência de um certificado de verificação de entrega para confirmar o recebimento das armas na aduana do Estado destinatário ou em um local específico neste Estado.

Para auxiliar a prestação de contas do uso de armas convencionais e itens relacionados, os Estados exportadores poderiam aumentar a eficácia dos sistemas em vigor para utilização, armazenamento e registro de armas e munições por parte das forças policiais, forças de segurança e outras forças de segurança pessoal, e garantir que todas as armas pequenas e leves são identificadas em total conformidade com o Protocolo sobre as Armas de Fogo da ONU (2001) e com o Instrumento Internacional de Rastreamento (2005).

Uma avaliação de até que ponto as normas de direitos humanos internacionais e as normas do direito internacional humanitário relevantes foram efetivamente integradas em doutrinas, políticas, manuais, instruções e treinamentos também é crucial para aumentar os níveis de observância do direito internacional dos direitos humanos e do DIH.

Etapa 3 – Tomando uma decisão sobre o Risco Manifesto

No final da Conferência das Nações Unidas de julho de 2012, o projeto do texto do Tratado introduziu o conceito de “risco manifesto” para determinar um parâmetro de risco no qual um Estado-Parte será obrigado a negar o fornecimento de uma autorização de exportação de armas e itens relacionados. Esta iniciativa parecia ser uma tentativa de chegar a um acordo entre aqueles Estados, como EUA, Rússia, China, Índia e outros, que se opuseram ao conceito de “risco substantivo”, e outros Estados que se opuseram ao conceito de “presunção contra a autorização” ou de “presunção manifesta contra a autorização” proposto anteriormente pelo Presidente da Conferência. O conceito de “risco manifesto” não é bem definido pelo direito internacional. Dessa forma, no ATT, os benefícios próprios e tangíveis da paz e segurança devem ser mensurados em relação aos riscos em potencial de uma exportação de armas que tenha uma das cinco consequências negativas previstas no Artigo 7.

A introdução de um parâmetro de “risco manifesto” para reger as decisões de exportação foi vista pelos Estados como um esforço para dar conta da complexidade das tomadas de decisão no mundo real, ao passo que a sociedade civil considerou este parâmetro como uma maneira pela qual os Estados poderiam continuar a exportar armas, apesar dos riscos significativos de que elas seriam usadas para cometer violações ou crimes graves. A Anistia Internacional e a *Control Arms Coalition* vinham propondo o termo “risco substancial” para determinar o parâmetro aplicável à exportação de armas, que significava um parâmetro de risco mais expressivo, no entanto, uma iniciativa foi empreendida para diluir o texto.

Até o final da Conferência de 2013 das Nações Unidas, nenhuma mudança significativa tinha sido feita no texto do Tratado em relação ao “risco manifesto”, e, em 27 de março, o Presidente da Conferência introduziu o adjetivo “negativa” à parte operacional do dispositivo sobre o “risco manifesto”, então a passagem ficou redigida assim: “Se, uma vez realizada esta avaliação e examinadas as medidas de mitigação disponíveis, o Estado-Parte exportador determinar que há um risco manifesto de *qualquer uma das consequências negativas* contempladas no parágrafo 1, o Estado-Parte exportador não autorizará a exportação” (Artigo 7 (3)). A referência a “qualquer uma das consequências negativas” foi considerada como uma maneira de fortalecer este dispositivo.

Os Estados-Partes têm a obrigação de implementar o Tratado de boa-fé, de acordo com seu objeto e propósito. De acordo com o Artigo 7, a análise do “risco manifesto” deve ser levada a cabo por autoridades nacionais competentes e baseada em uma consideração objetiva e não discriminatória de todas as evidências disponíveis sobre as circunstâncias passadas e presentes do país destinatário sobre os possíveis usos e usuários finais. Esta análise deve incluir uma avaliação dos níveis de paz e segurança existentes em diversos contextos, por exemplo, situações pós-conflito ou aqueles contextos em que as forças militares, de segurança e policiais operam sob um Estado de Direito.

Foi sugerido, por exemplo, que “se uma exportação em potencial ‘atentasse’ contra a paz e segurança, então isso seria um risco manifesto. Se, numa determinada circunstância, há um risco de que uma ou mais das cinco consequências negativas do Artigo 7 (1) ‘possa’ ocorrer, apesar da consideração das medidas de mitigação disponíveis, então este perigo evidente deve prevalecer diante de qualquer possível contribuição em potencial para a paz e segurança que a transferência pudesse gerar. Se a avaliação concluir que há um risco razoável e crível de que a exportação dos itens em consideração poderia ser usada para contribuir ou facilitar qualquer uma das consequências negativas previstas no Artigo 7(1), portanto, atentando também contra a paz e a segurança, então a autorização deve ser negada. Em algumas circunstâncias, também é possível que o Estado exportador saiba no momento da transferência que as exportações consideradas irão ser utilizadas especificamente para contribuir para uma ou mais consequências negativas, neste caso a autorização de exportação também deve ser negada. Utilizando a mesma lógica, se a contribuição à paz e segurança for claramente superior ao risco das consequências negativas, e nenhum dos riscos for razoável e crível, então, a exportação deve ser autorizada.”²²

A probabilidade de um risco manifesto torna-se maior quando há evidência de um padrão de violações graves, ou caso o destinatário não tenha tomado as medidas necessárias para descontinuar as violações sistemáticas, garantir a responsabilização por estas violações e prevenir sua repetição.

4 • Perspectivas para a observância futura do Tratado

Contando com 78 Estados-Partes e 130 signatários até o momento em um curto período de tempo desde que foi adotado pela Assembleia Geral em abril de 2013, fica claro que o ATT é um regime de controle de armas emergente que tem o potencial para salvar inúmeras vidas e prevenir graves violações de direitos humanos. Se ele vai conseguir ter um impacto

significativo e duradouro, isso depende do compromisso político de conduzir de fato o comércio internacional de armas sob a égide do Estado de Direito. Cinco dos dez maiores exportadores de armas – França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido – já ratificaram o ATT. Os principais produtores de armas restantes devem ser pressionados a aderir ao tratado. Embora os EUA tenham assinado o Tratado, parece ser improvável que o Senado americano aprove a ratificação do Tratado em um futuro próximo. Houve resistência à assinatura do Tratado por parte de outros grandes produtores de armas, como a Rússia, enquanto a China recentemente deu indicações, por meio de um discurso realizado durante as sessões da Primeira Comissão da ONU em 2015, de que está pensando em aderir ao Tratado. Grandes importadores como a Índia e a Arábia Saudita também têm sido relutantes em aderir ao Tratado.

Conforme os Estados-Partes caminham em direção à implementação do ATT, não devemos perder de vista o objeto e propósito do Tratado, isto é, promover controle, limites e transparência no comércio internacional de armas e reduzir o sofrimento humano e contribuir para a paz, segurança e estabilidade. De acordo com o Artigo 13 do ATT, os Estados-Partes deveriam apresentar um relatório inicial ao recém-criado Secretariado do ATT até 23 de dezembro de 2015 sobre as medidas que vêm tomando para implementar o Tratado. Até 31 de maio de 2016, os Estados-Partes devem apresentar o seu primeiro relatório anual sobre o ano civil anterior sobre as suas exportações e importações autorizadas ou realizadas de armas convencionais.

Ainda veremos se – e em quanto tempo – todos os Estados-Partes tornarão públicos seus relatórios, mas a sociedade civil internacional acredita que a apresentação pública de relatórios é um dos principais meios pelos quais o ATT será implementado efetivamente. A apresentação inteiramente transparente de relatórios pode gerar confiança entre os Estados, permitindo que eles demonstrem que estão implementando o Tratado de fato, e proporcionaria uma base para que os Estados e a sociedade civil avaliassem como o ATT está sendo aplicado na prática.

Conforme o Artigo 20 do ATT estabelece, “Qualquer Estado-Parte poderá propor uma emenda ao presente Tratado, seis anos após sua entrada em vigor. Posteriormente, as propostas de emendas poderão ser examinadas pela Conferência dos Estados-Partes somente a cada três anos.” Isto significa que em 2020 e de três em três anos, os Estados-Partes podem considerar alterar as disposições do Tratado por consenso; mas se o consenso não for alcançado, então alterações podem ser aprovadas por uma maioria de três quartos dos Estados-Partes presentes e votantes na reunião. Isto será muito importante para a futura revisão e fortalecimento do Tratado. Potenciais áreas de melhoria poderiam incluir a expansão do escopo dos equipamentos que devem ser abarcados pelo Tratado para incluir uma ampla variedade de munições, bem como armas utilizadas para a aplicação da lei; a exigência de que Estados-Partes adotem meios específicos de regulamentação de importações, trânsito, transbordo e intermediação; a introdução de sanções penais por violações às disposições do Tratado; e tornar obrigatório que os Estados-Partes publiquem relatórios anuais sobre as exportações e importações.

A prestação de contas das decisões de transferência de armas será crucial para a efetiva implementação do Tratado e irá funcionar como um importante meio de controle para aqueles que continuam sofrendo devido às transferências irresponsáveis e ao comércio ilícito de armas. O sofrimento dessas pessoas deve permanecer no primeiro plano dos processos de tomada de decisões sobre as transferências de armas. Uma lição aprendida durante o “nascimento” do ATT é que somente uma pressão firme e contínua da sociedade civil internacional proporcionará a possibilidade de melhorar o Tratado, e que um ponto central para a melhoria substancial do Tratado será reforçar os dispositivos e aplicação dos Artigos 6 e 7 – o “coração” do Tratado.

NOTAS

1 • Tentativas nas décadas de 1920 e 30 por parte das potências imperiais no âmbito da Liga das Nações para desenvolver uma convenção para limitar as transferências de armas, inicialmente para a África, Turquia e Médio Oriente, fracassaram. Isto ocorreu por causa do fracasso em conceber regras universais para limitar a produção excessiva de armas ou encontrar um acordo sobre critérios legais objetivos e não discriminatórios para parar a provável utilização indevida e danos causados pelas transferências de armas. Após a Segunda Guerra Mundial, entre 1945 e 1990, quase nada foi feito nas Nações Unidas para estabelecer sistemas ou normas de controle do comércio internacional das armas convencionais, já que o mundo estava imerso nas políticas da Guerra Fria e nas guerras por procuração durante as décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980. As “regras de restrição” voluntárias acordadas em 1991 pelos membros permanentes do Conselho de Segurança, que havia fornecido a maioria das armas usadas na Guerra do Golfo, eram vagas, assim como as “Diretrizes para as Transferências Internacionais de Armas” aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 1996.

2 • As quatro ONGs em questão eram a Anistia Internacional, *Campaign Against the Arms Trade (CAAT)*, *Saferworld* e *World Development Movement*. Em 1994, a CAAT deixou a iniciativa e foi substituída pela *British American Security Information Council*.

3 • Para uma descrição mais detalhada de como o

ATT foi conquistado, veja “The long journey towards an Arms Trade Treaty,” *Amnesty International*, March 27, 2013, acesso em 3 out. 2015.

<http://www.amnestyusa.org/news/news-item/the-long-journey-towards-an-arms-trade-treaty>.

4 • Parâmetros Comuns da União Europeia para a exportação de armas acordados nos Conselhos Europeus de Luxemburgo e de Lisboa de 1991 e 1992; Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Criteria for Conventional Arms Transfers*, November 1993.

5 • Para um resumo da campanha *Control Arms* veja Brian Wood and Daniel Mack, *Civil society and the drive towards an Arms Trade Treaty* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, February 2009 to August 2010).

6 • <http://www.un.org/disarmament/update/20130402/ATTVotingChart.pdf>, acesso em 3 out. 2015.

7 • United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, “President’s Non-Paper,” New York, March 27, 2013, 4 (Article 2: Scope), acesso em 3 out. 2015, [http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Presidents_Non_Paper_of_27_March_2013_\(ATT_Final_Conference\).pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Presidents_Non_Paper_of_27_March_2013_(ATT_Final_Conference).pdf).

8 • Brian Wood, “IPIS Insights: The Arms Trade Treaty - Prospects and Challenges as It Enters Into Force”, *International Peace Information Service – IPIS*, December 23, 2014, acesso em 3 out. 2015, <http://ipisresearch.be/publication/ipis-insights-arms-trade-treaty-prospects-challenges-enters-force/>.

9 • Para uma análise detalhada do Artigo 6 do ATT, veja Clare da Silva and Penelope Nevill, "Article 6 Prohibitions," in *Weapons and International Law The Arms Trade Treaty*, ed. Clare da Silva and Brian Wood, Ghent: Larcier Group, August 2015), 88–115.

10 • O Artigo 6 - "Proibições" está redigido da seguinte forma (Conferência da ONU):

1 - Um Estado-Parte não autorizará qualquer transferência de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados no Artigo 3º ou 4º, se a transferência implicar a violação de suas obrigações decorrentes de medidas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, particularmente embargos de armas.

2 - Um Estado-Parte não autorizará qualquer transferência de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados no Artigo 3º ou 4º, se a transferência implicar a violação de suas obrigações internacionais relevantes no âmbito dos acordos internacionais em que é parte, em particular aqueles relativos à transferência ou ao tráfico ilícito de armas convencionais.

3 - Um Estado-Parte não autorizará qualquer transferência de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados no Artigo 3º ou 4º, se tiver conhecimento, no momento da autorização, de que as armas ou itens poderiam ser utilizados para a prática de genocídio, crimes contra a humanidade, violações graves das Convenções de Genebra de 1949, ataques dirigidos contra alvos civis ou civis protegidos, ou outros crimes de guerra tipificados pelas convenções internacionais em que seja parte.

11 • Estes tratados incluem, por exemplo, o 2004 Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa, the 2006 ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa and the EU 2008 Common Position on arms exports and 2003 EU Common Position on arms brokering.

12 • Veja, por exemplo, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, "The Arms Trade Treaty," *Academic Briefing 3*, June 2013, acesso em 3 out. 2015, http://www.snis.ch/system/files/academy_briefing_3_2013_arms_trade_treaty.pdf; which cites Article 7 of the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court (ICC Statute).

13 • Conforme o Artigo 30 (3) do Estatuto do TPI e as observações gerais incluídas nos Elementos Constitutivos dos Crimes adotados pelos Estados-Partes no Estatuto do TPI.

14 • Artigo 7 - "Exportação e avaliação de exportações" (Conferência da ONU):

1 - Se a exportação não for proibida pelo artigo 6º, cada Estado-Parte exportador, antes de autorizar a exportação de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados nos Artigos 3º ou 4º sob sua jurisdição, de acordo com seu sistema nacional de controle, avaliará, de forma objetiva e não discriminatória, tendo em conta os fatores relevantes, incluindo informações fornecidas pelo Estado importador em conformidade com o Artigo 8º, parágrafo 1º, se as armas convencionais ou itens podem:

(a) Contribuir para a paz e a segurança ou atentar contra elas;

(b) Ser utilizados para:

(i) Cometer ou facilitar uma violação grave do direito internacional humanitário;

(ii) Cometer ou facilitar uma violação grave do direito internacional dos direitos humanos;

(iii) Cometer ou facilitar um ato que constitua uma violação nos termos de convenções internacionais e protocolos relacionados ao terrorismo em que o Estado exportador seja parte; ou

(iv) Cometer ou facilitar um ato que constitua uma violação nos termos de convenções internacionais ou protocolos relativos ao crime transnacional organizado em que o Estado exportador seja parte.

2 - O Estado-Parte exportador também considerará a possibilidade de adoção de medidas para mitigar os riscos identificados em (a) ou (b) do parágrafo 1º, tais como medidas de fomento da confiança ou

programas elaborados e acordados conjuntamente pelos Estados exportador e importador.

3 – Se, uma vez realizada essa avaliação e examinadas as medidas de mitigação disponíveis, o Estado-Parte exportador determinar que há um risco manifesto de qualquer uma das consequências negativas contempladas no parágrafo 1º, o Estado-Parte exportador não autorizará a exportação.

4 – O Estado-Parte exportador, ao fazer essa avaliação, deve ter em conta o risco de as armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou os itens referidos nos Artigos 3º ou 4º serem utilizados para cometer ou facilitar atos graves de violência de gênero ou atos graves de violência contra mulheres e crianças.

5 – Cada Estado-Parte exportador tomará medidas para assegurar que todas as autorizações para a exportação de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens referidos no Artigo 3º ou 4º sejam detalhadas e emitidas antes da realização da exportação.

6 – Cada Estado-Parte exportador disponibilizará ao Estado-Parte importador e aos Estados-Partes de trânsito ou transbordo informações adequadas sobre a autorização em questão, quando solicitadas e em conformidade com suas leis, práticas ou políticas nacionais.

7 – Se, depois da concessão de uma autorização, um Estado-Parte exportador tiver conhecimento de novas informações pertinentes, incentiva-se que reavalie a autorização após consultas, se apropriadas, com o Estado importador.

15 • *Amnesty International*, “The long journey”, 13–14.

16 • Veja: “Applying the Arms Trade Treaty to Ensure the Protection of Human Rights,” *Amnesty International*, February 01, 2015, acesso em 3 out. 2015, <https://www.amnesty.org/en/>

[documents/act30/0003/2015/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/act30/0003/2015/en/).

17 • Veja: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (Havana, Cuba: OHCHR, 27 August to 7 September 1990), acesso 3 out. 2015, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>; United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (Geneva: OHCHR, December 17, 1979), acesso em 3 out. 2015, <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/codeofconduct.pdf>; and the United Nations, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Geneva: UN, 1955), acesso 3 outubro 2015, https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf.

18 • United Nations, *Charter of the United Nations* (New York, 1945), Article 51.

19 • United Nations, *Charter of the United Nations* (New York, 1945), Article 2.

20 • International Committee of the Red Cross (ICRC), *What are ‘serious violations of international humanitarian law’? Explanatory Note*, acesso em 3 out. 2015, <https://www.icrc.org/eng/assets/files/2012/att-what-are-serious-violations-of-ihl-icrc.pdf>.

21 • Se essas violações envolvem ataques generalizados e sistemáticos que têm como alvo uma população determinada, elas constituem crimes contra a humanidade e, desta forma, são abrangidas pela proibição descrita anteriormente no Artigo 6.

22 • Clare da Silva and Brian Wood, ‘Article 7: Export and Export Assessment’, in *Weapons and International Law The Arms Trade Treaty*, ed. Clare da Silva and Brian Wood (Ghent: Larcier Group, August 2015), 131.



BRIAN WOOD – Reino Unido

Brian Wood coordena a campanha da Anistia Internacional por um Tratado internacional sobre o Comércio de Armas robusto. Brian é especialista em comércio mundial de armas e trabalhou como consultor das Nações Unidas sobre a prevenção da intermediação ilegal de armas pequenas e leves e regimes de controle do uso final de armas. Há mais de duas décadas, Brian conduz pesquisas e fornece análises políticas sobre este tema, inclusive para organizações intergovernamentais, governos nacionais e ONGs.



RASHA ABDUL-RAHIM – Palestina

Rasha Abdul-Rahim é advogada/assessora da Equipe de Controle de Armas, Comércio de itens de segurança e Direitos Humanos do Secretariado Internacional da Anistia Internacional em Londres. Rasha trabalha com diversos tópicos sobre o controle de armas, incluindo o Tratado sobre o Comércio de Armas. Ela é bacharel em Línguas Modernas e Medievais pela Universidade de Cambridge e mestre em Relações Internacionais e Diplomacia pela SOAS de Londres.

Recebido em dezembro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Este artigo baseia-se em grande parte na publicação da Anistia Internacional “Applying the Arms Trade Treaty to Ensure the Protection of Human Rights”, de Clare da Silva, e nos capítulos 6 e 7 do livro “Weapons and International Law The Arms Trade Treaty, Larcier Group, Ghent, August 2015”, que contou com a edição de Clare da Silva e Brian Wood.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”