

SA & LW – O flagelo das armas ligeiras

JOSÉ MANUEL ROLO

RESUMO: As armas ligeiras constituem um dos principais instrumentos das violações dos direitos humanos que afectam grande parte das sociedades contemporâneas. A proliferação, a disponibilidade generalizada e o uso indevido das armas ligeiras estão na origem da insegurança, da violência, do sofrimento e da pobreza provocados pelo crime organizado ou não organizado, pelo terrorismo e pelas guerras civis. Neste artigo procura-se mostrar que os esforços desenvolvidos pela comunidade internacional no sentido de regulamentar a produção e o comércio das armas ligeiras a nível internacional não têm sido devidamente acompanhados pelos Estados. Como resultado, tem-se assistido a um aumento da proliferação e do uso indevido das armas ligeiras que, nalguns países industrializados, Portugal incluído, tem levado ao aumento da insegurança, da violência e do crime e, nalguns países em desenvolvimento, além destes problemas, tem contribuído para alimentar conflitos armados que afectam largas camadas das suas populações.

Palavras-chave: Armas Ligeiras, Proliferação, Direitos Humanos, Desenvolvimento

TITLE: The threat of small arms and light weapons

ABSTRACT: SA & LW are common and powerful instruments used in violation of human rights around the world. Proliferation, availability and undue use of SA & LW are responsible for the high levels of insecurity, violence, suffering and poverty induced by crime, organized or not, terrorism and civil wars. In this article, we try to show that the efforts made by the international community to regulate the production and trade of SA & LW have little support at the states level. As a result, we have been witnessing the rise of the proliferation and of the undue use of SA & LW. In some industrialized countries, Portugal included, these are causes of rising insecurity, violence and crime and in some developing countries also affected by these problems, are common sources of armed conflicts.

Key words: SA & LW, Proliferation, Human Rights, Development

JOSÉ MANUEL ROLO

jmrolo@ics.utl.pt

Investigador Coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
Coordinating Researcher at Instituto de Ciências Sociais of Universidade de Lisboa.

Numa sociedade ideal dotada de um Estado de direito intransigentemente dedicado à defesa dos valores civilizacionais, dos direitos humanos e das liberdades e garantias dos cidadãos, as forças armadas e as polícias seriam as únicas entidades autorizadas a deter e a usar armas ligeiras. Neste modelo ideal, é legítimo imaginar que os índices de insegurança, de violência, de criminalidade organizada ou não organizada, de terrorismo e de propensão para o conflito armado seriam tendencialmente reduzidos, o que traria grandes benefícios à sociedade em geral e à vida dos cidadãos em particular¹.

Em muitas democracias, umas mais avançadas do que outras, o Estado de Direito permite, em graus variados, que, além das forças armadas e das polícias, também certas organizações da sociedade civil e os cidadãos possuam e utilizem armas ligeiras. Nestes casos, apesar de a posse e o uso das armas serem regulamentadas, verificam-se situações de insegurança, violência, criminalidade organizada ou não organizada, terrorismo e propensão para o conflito armado, que, sendo prejudiciais à vida em sociedade, não constituem uma ameaça definitiva ao funcionamento das instituições e à normalidade da vida quotidiana da maioria dos cidadãos.

Nas sociedades onde o Estado tem dificuldade em afirmar a sua autoridade, como é o caso de numerosos países «em desenvolvimento» de África, da América Latina e da Ásia, a detenção e o uso das armas ligeiras escapa ao controlo dos poderes públicos. Quando assim é, as armas ligeiras proliferam e são objecto de usos indevidos generalizados, o que faz aumentar para níveis, por vezes dramáticos, as situações de insegurança, violência, criminalidade organizada ou não organizada, terrorismo e propensão para o conflito armado, que, não raras vezes, provocam a destruição da autoridade do Estado, a deterioração e o colapso das instituições e a degradação da vida da grande maioria dos cidadãos.

Neste artigo, adoptamos um conceito amplo de armas ligeiras que as autoridades na matéria consideram ser o mais adequado ao estudo das causas, dos mecanismos, dos instrumentos de controlo e das consequências da proliferação das armas ligeiras; descrevemos e procuramos quantificar os principais problemas associados ao cálculo e à gestão das existências, da produção e do comércio de armas ligeiras; inventariamos os esforços e analisamos os obstáculos à regulamentação e ao controlo das armas ligeiras; apreciamos algumas das mais frequentes e diversificadas consequências da proliferação das armas ligeiras; e, finalmente, esboçamos alguns aspectos da questão das armas ligeiras em Portugal.

CONCEITOS DE ARMAS LIGEIRAS

Aquilo a que neste artigo denominamos por armas ligeiras corresponde, na terminologia anglo-saxónica, ao conceito de *Small Arms and Light Weapons*, cuja sigla é SA & LW.

A definição de SA & LW mais frequentemente utilizada é a do «United Nation's Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms» (1997), que considera:

«**Small Arms** – revolvers and self-loading pistols, rifles and carbines, assault rifles, sub-machine guns and light machine guns;

Light Weapons – heavy machine guns, hand-held under-barrel and mounted grenade launchers, portable anti-tank and anti-aircraft guns, recoilless rifles, portable launchers of anti-tank and anti-aircraft missile systems and mortars of less than 100 mm caliber»².

Esta definição, tendo sido adoptada por consenso no âmbito de um processo negocial internacional algo complexo constitui, como é hábito nestes processos, um compromisso destinado a alcançar objectivos políticos bem determinados. É, sem dúvida, uma definição de referência que, contudo, não corresponde inteiramente às necessidades conceptuais exigidas pela investigação e análise no domínio das SA & LW, nomeadamente quando se tem em vista estudar a sua nefasta influência no desencadeamento, desenvolvimento e aprofundamento dos mais variados tipos de insegurança, violência, criminalidade e propensão para o conflito armado³.

Por esta razão, o *Small Arms Survey* (SAS), porventura a mais prestigiada publicação no domínio das SA & LW, sem questionar a importância da definição das Nações Unidas, utiliza um conceito mais abrangente que inclui «both military-style small arms and light weapons as well as commercial firearms (handguns and long guns)... and home-made (craft) fire arms»⁴.

O *Survey* usa os termos *firearm* e *gun* para designar «hand-held weapons that fire a projectile through a tube by explosive charge». Os termos *small arms* e *light weapons* são usados de um modo mais compreensivo para designar «all hand-held, man-portable, explosively or chemically propelled or detonated devices»⁵. Do mesmo modo, o *Survey* não faz distinção entre armas de fogo comerciais (tais como *hunting rifles*) e SA & LW concebidas para fins militares (tais como *assault rifles*).

Podemos, portanto, concluir que o SAS trabalha com um conceito amplo de SA & LW, que engloba as armas concebidas, produzidas e comercializadas para fins militares e aí temos, agora em português: revólveres, pistolas automáticas, espingardas dos mais variados tipos (simples, de assalto, sem recuo), carabinas, pistolas-metralhadoras, metralhadoras ligeiras e pesadas, lança-granadas, armas anti-tanques e anti-aeronaves, sistemas portáteis de mísseis anti-tanques e anti-aeronaves e morteiros de calibre não superior a 100mm; as armas concebidas, produzidas e comercializadas para fins não militares, onde se destacam as armas de caça, as armas de recreio e as armas desportivas; as armas artesanais que podem ser armas militares ou não militares recicladas, cópias de modelos de armas militares

ou não militares existentes ou modelos originais; e as mais diversas variedades de explosivos detonáveis segundo métodos igualmente variados, que atingem a sua mais dramática expressão na patética e cada vez mais frequente situação dos bombistas suicidas.

EXISTÊNCIAS, PRODUÇÃO E COMÉRCIO DE ARMAS LIGEIRAS

Foi depois do fim da Guerra Fria, no início dos anos de 1990, que a proliferação das SA & LW começou a dar mostras de poder vir a transformar-se num problema mundial de primeira grandeza. Por essa altura, ninguém tinha uma ideia rigorosa nem da magnitude do problema, nem da sua distribuição espacial, nem dos seus efeitos.

As primeiras estimativas do número de armas de fogo existentes a nível mundial, na ausência de informação de base minimamente consistente, baseavam-se em técnicas de análise que não garantiam a obtenção de dados fiáveis que ajudassem, ao menos, a esboçar o problema. Frequentemente, não iam além de simples palpites. Em 1995, autores diferentes entendiam que o número de armas de fogo de todos os tipos a nível mundial devia andar por volta dos 500 milhões. Em 2001, sem que as metodologias tivessem evoluído significativamente, G. Fetter sustentou que esse número seria da ordem dos 594 milhões⁶.

No contexto da «UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects» (2001), o SAS sistematizou a informação dos relatórios nacionais apresentados à Conferência, complementou essa informação com pesquisas realizadas nalguns países e desenvolveu metodologias que, uma vez aplicadas à informação disponível, lhe permitiram concluir, com mais segurança, que o número total de armas de fogo espalhadas pelo mundo poderia ser superior a 639 milhões⁷.

Desde 2002, os progressos alcançados nos domínios da recolha de informação e das técnicas de análise permitiram ao SAS afirmar, fundamentadamente, na sua edição de 2006, que o número total mundial de armas de fogo modernas em uso nas forças armadas era de cerca de 200 milhões e nas forças de segurança era de cerca de 26 milhões. Já na sua edição de 2007, a estes números o SAS acrescenta que, na posse dos civis, existem, a nível mundial, 650 milhões de armas de fogo⁸.

A informação disponível permite-nos, assim, concluir que, presentemente, segundo as melhores estimativas, existem no mundo 876 milhões de armas ligeiras de fogo, 650 milhões das quais estão nas mãos de civis, 200 milhões pertencem às forças armadas e 26 milhões são usadas pelas forças de segurança.

É importante notar que o total de armas em poder dos civis não inclui as armas artesanais que são responsáveis por muita da violência que grassa por esse mundo fora; o total de armas usadas pelos militares não inclui armas não automáticas, normalmente mais antigas, que se sabe existirem em grandes quantidades e que são muito utilizadas nos conflitos regionais; e o total de armas atribuído às forças de segurança só inclui as das agências de segurança oficiais (polícias, guardas). Assim sendo, o total mundial de armas de fogo, particularmente no que se refere às que são detidas por civis, poderá ser muito superior ao calculado pelo SAS.

Mesmo assim, é impressionante o número de armas de fogo que se encontram nas mãos de civis. Só nos EUA, esse número ascende a 270 milhões, o que significa que em cada 100 americanos, 83 detém uma arma de fogo. O fenómeno é mais frequente nos países ricos (EUA, Alemanha, França, Canadá, Itália), nos países grandes (Índia, China, México, Brasil, Rússia) e nos países recentemente expostos a conflitos violentos (Paquistão, Iémene, Iraque, Colômbia, Sérvia)⁹.

Uma característica fundamental do número total de armas de fogo em uso a nível mundial é a sua tendência para aumentar. Isso deve-se, por um lado, à produção de novas armas que, anualmente, varia entre 700 e 900 mil e, por outro lado, ao facto de grande parte das armas usadas que são substituídas pelas mais modernas não serem destruídas. Com efeito, as armas consideradas obsoletas para certos fins, continuam aptas para outros fins, normalmente os mais desviados. Trata-se de armas cuja duração pode ir até aos cem anos, cuja manutenção é relativamente simples e barata e cujo preço é normalmente acessível. Estas armas usadas são frequentemente detetadas em numerosos conflitos regionais e nas mais diversas situações de violência avulsa ou organizada¹⁰.

Não há dados estatísticos oficiais relativos à produção anual de armas ligeiras. Mas há estimativas que, embora parcelares, ajudam a fazer uma ideia da magnitude dessa produção. Os SAS de 2002 e 2006 estimam que, anualmente, são produzidas entre 700 mil a 900 mil novas armas ligeiras militares¹¹.

Deste total, estima-se que apenas 20% a 40 % da produção ocorre nos 17 países detentores das tecnologias de produção de armas ligeiras, onde se destacam a Federação Russa, a Alemanha, a Bélgica, os EUA e Israel. Os restantes 80% a 60% são produzidos sob licença ou sem licença (neste caso através da aquisição e subsequente reprodução das armas) em 52 países, onde avultam a China, a Bulgária, o Egípto, o Irão e a Grécia. Com excepção da Federação Russa e da África do Sul, a grande maioria dos países que exportam tecnologias para a produção de armas ligeiras também importa tecnologias para o mesmo fim¹².

Segundo as estimativas do SAS, as proporções da produção licenciada e da produção sem licença representam, respectivamente, 57% e 24% dos tais 80% a 60% acima referidos, sendo ainda de assinalar que, neste contingente, 19% da produção ocorre em condições pouco claras, assimiláveis ao sublicenciamento com ou sem autorização do titular original das tecnologias transferidas¹³.

A Federação Russa, o principal detentor de tecnologias destinadas à produção de armas ligeiras é, também, o país que mais tem contribuído para a produção não licenciada. Isso deve-se ao facto de, logo a seguir ao fim da Guerra Fria, a Rússia ter exportado quantidades enormes de armas de todos os tipos, incluindo armas ligeiras, sem ter acautelado a sua mais do que previsível reprodução, geralmente ilegal, situação que não se verificava antes. Atente-se no caso paradigmático da espingarda *Kalashnikov* que, nos anos de 1990, graças ao aumento da sua produção sem licença, se transformou num ícone dos conflitos armados mundiais, figurando, em muitos deles, nas mãos dos membros dos vários grupos em confronto. Mais recentemente, a Federação Russa desencadeou numerosas iniciativas destinadas a repor a normalidade da produção sob licença das armas ligeiras, com vista a salvaguardar os legítimos interesses dos detentores das respectivas tecnologias, deste modo contribuindo para a sua não proliferação (SAS 2007, p. 24). Mesmo assim, o que é facto é que, segundo o SAS de 2007, a participação da Rússia na produção mundial de armas ligeiras sem licença continua a ser desproporcionada.

Estes números permitem-nos concluir que as produções sob licença, sem licença e sublicenciada, constituem um poderoso factor da proliferação das armas ligeiras produzidas anualmente.

No que respeita à produção por tipos de armas, se descontarmos o contributo da Federação Russa para a produção não licenciada que o SAS 2007 considera desproporcionada e, portanto, distorcida dos resultados, verifica-se que 34% são espingardas simples e de assalto e carabinas; 23% são metralhadoras; 19% são *side-arms*; 10% são munições; 7% são MANPADS (*Man-Portable Air Defense Systems*); 5% são armas guiadas anti-tanque; e 2% são armas ligeiras não-guiadas.

Não esquecer que as espingardas simples e de assalto, as carabinas e as metralhadoras de todos os tipos são, precisamente, as armas ligeiras mais utilizadas nos conflitos regionais. É caso para dizer que a oferta está atenta às exigências da procura.

Sem perder de vista os números do SAS, podemos imaginar que, *grosso modo*, em cada ano são produzidas cerca de 1 milhão de novas SA & LW militares que se adicionam às existências acima propostas. Cerca de 300 mil são produzidas directamente

pelos detentores das respectivas tecnologias. Cerca de 400 mil são produzidas no âmbito de contratos de transferência de tecnologia. E uma boa parte das restantes 300 mil poderão ser produzidas à revelia de qualquer tipo de enquadramento institucional ou contratual.

A este contingente anual de novas armas militares, cujos valores são geralmente considerados conservadores, importa adicionar a produção de armas ligeiras para fins civis, que são em muito maior número e, se possível, a produção de armas artesanais que se sabe ser significativa.

Somando tudo, o UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), uma instituição das Nações Unidas particularmente sensível ao problema das SA & LW, assegura que o número total de armas produzido anualmente é da ordem dos 7 a 8 milhões. A ser assim, a produção anual de armas ligeiras militares, civis e, eventualmente, artesanais poderia representar cerca de 10% das existências mundiais de armas ligeiras nos correspondentes anos¹⁴.

O comércio de armas ligeiras constitui uma pequena parcela do comércio mundial total e não vai além dos 20% do comércio global de armas convencionais. Apesar disso, ele assume uma importância excepcional porque as armas ligeiras, além de ferirem e matarem incomparavelmente mais do que as restantes armas convencionais, provocam outros numerosos efeitos destruidores que levam certos autores a considerá-las as verdadeiras armas de destruição massiva¹⁵.

O comércio de armas ligeiras pode assumir várias formas, a saber: comércio legal, comércio irresponsável, comércio oculto e comércio ilegal¹⁶.

O comércio legal de armas ligeiras é o que é autorizado pelo governo de pelo menos um país. A grande maioria dos 7 a 8 milhões de armas que são produzidas anualmente constitui o núcleo do comércio legal de armas ligeiras. Representa um volume de negócios anual da ordem dos 5 biliões de dólares. Embora haja cerca de 70 países com possibilidade de exportar armas ligeiras, os países do G8, com os EUA à cabeça, são os principais responsáveis pelo exercício dessa actividade. Outros países, tais como a Bélgica, o Brasil, a Áustria, a Espanha e a China, pertencem ao grupo dos grandes exportadores de armas ligeiras.

O comércio irresponsável de armas ligeiras é um tipo de comércio autorizado, mas de legalidade duvidosa face à legislação internacional. É, ainda, considerado comércio irresponsável o que comporta um risco elevado de ser desviado para países não autorizados onde decorrem conflitos armados ou onde se violam sistematicamente os

direitos humanos. Embora os principais países exportadores de armas ligeiras disponham de mecanismos de controlo das respectivas exportações, o que é facto é que muitos deles continuam a vender armas a clientes irresponsáveis, nomeadamente governos que as utilizam em actividades de violência armada ou de violação dos direitos humanos. Isto acontece porque os controlos são deficientes ou porque existem lacunas legais que dificultam a sua aplicação.

Entre 2002 e 2004, 60 países terão participado em numerosas operações de comércio irresponsável de armas ligeiras dirigidas a 36 países de destino, cujo valor poderá ter ascendido a cerca de 25% a 30% do comércio legal. As exportações de armas para a Argélia, para a Indonésia, para Israel e para a Venezuela em finais dos anos 1990 e princípios dos anos 2000, configuraram situações de comércio irresponsável por se tratar de países onde, na altura das respectivas transacções, decorriam conflitos armados ou onde se verificavam situações de declarada violação de direitos humanos. Os concursos internacionais patrocinados pelo Departamento de Defesa dos EUA para fornecimento de armas novas ao governo do Iraque e a sua participação no financiamento da transferência de armas da Bósnia-Herzegovina para o Iraque pertencem à mesma categoria com a agravante de, neste último caso, internacionalmente conhecido por *The Bosnian Pipeline*, se tratar de um autêntico desvio de armas para um destino não previsto na transacção inicial. Costuma igualmente ser referido o caso do desvio de grandes quantidades de munições das forças de manutenção da paz da África do Sul para o Burundi¹⁷.

O comércio oculto de armas ligeiras ocorre quando os governos procuram esconder o seu envolvimento nas respectivas transacções usando para isso as mais imaginosas habilidades. É uma situação muito frequente quando há embargos de armas para certos países. Diga-se de passagem que, por vezes, os embargos decretados pelas Nações Unidas não constituem obstáculos definitivos ao comércio das armas, como aconteceu, descaradamente, em 2006, com as significativas transferências de armas para o Líbano, a Somália e o Sudão.

O comércio ilegal de armas ligeiras, também conhecido por «mercado negro das armas ligeiras» é constituído pelas exportações de armas novas e usadas que não são autorizadas por nenhum governo. Fontes idóneas garantem, contudo, que 80% a 90% das armas ligeiras que são transaccionadas no mercado negro têm origem no mercado legal¹⁸.

As armas ligeiras chegam ao mercado negro através dos mais variados canais, a saber: governos de países em guerra transferem armas para grupos simpatizantes; forças de segurança e outros grupos autorizados a usar armas, vendem armas; empre-

sas privadas e civis, beneficiando da inadequação da legislação, dedicam-se à compra e venda ilegal de armas num mercado conhecido por «comércio da formiga»; no final dos conflitos, as armas podem ser adquiridas em arsenais governamentais ou deles roubadas para serem vendidas no mercado negro por intermediários com boas relações nos meios relevantes, como aconteceu na Albânia, em 2002, onde muitas das armas recuperadas no fim do conflito que não ficaram em poder dos civis ou não passaram para o Kosovo, foram transferidas para o Ruanda e daí terão passado para as mãos de certos grupos envolvidos nos sangrentos confrontos ocorridos na República Democrática do Congo; as armas abrangidas por programas de desarmamento ou por programas de renovação do armamento de forças armadas podem inundar o mercado negro das armas, como aconteceu nos países do antigo Pacto de Varsóvia¹⁹.

Nestes lucrativos negócios, os intermediários desempenham um papel de grande relevo. Eles estão implicados na grande maioria dos fornecimentos de armas que alimentaram conflitos tão sangrentos e prolongados como os do Afeganistão, Angola, Iraque, Ruanda, Serra Leoa e África do Sul. Em regra, actuam em nome de terceiros, que podem ser governos ou interesses privados, preferencialmente a coberto de empresas *offshore*. São peritos em contornar os frágeis controlos destinados a impedir o tráfico de armas, incluindo os embargos²⁰.

Ninguém sabe ao certo qual é o valor anual do mercado negro das armas ligeiras. O UN/OCHA/IRIN sustenta que se trata de um mercado relativamente reduzido, não ultrapassando, anualmente, 1 bilião de dólares.

Do que foi dito acima, é legítimo concluir que o comércio internacional das armas ligeiras está longe de ser uma actividade transparente. Apesar das dificuldades de acesso a informação consistente, o SAS publica anualmente um Barómetro de Transparência do Comércio de Armas Ligeiras. Na sua última edição, os países exportadores que detinham maiores índices de transparência eram os EUA, a França, a Itália, a Noruega e o Reino Unido. Os países menos transparentes eram a África do Sul, a Coreia do Norte, a Bulgária, Israel e a Roménia. Portugal também aparece neste barómetro a meio da tabela com uma pontuação de 10,25 em 25²¹.

OBSTÁCULOS À REGULAMENTAÇÃO E AO CONTROLO DA PROLIFERAÇÃO DAS ARMAS LIGEIRAS

Num trabalho recente, o *Centre for Humanitarian Dialogue* inventariou 49 fontes relevantes de legislação internacional no domínio das armas ligeiras: 12 Tratados Internacionais; 18 documentos das Nações Unidas (4 Resoluções do Conselho de Segurança, 4 Resoluções da Assembleia Geral, 5 Relatórios e 5 outros Documentos);

e 20 Documentos Regionais (6 da África, 5 da União Europeia, 4 da Organização dos Estados Americanos, 2 da Organização sobre Segurança e Cooperação na Europa e 3 do Wassenaar Arrangement)²².

Durante o ano de 2006 decorreu uma intensa actividade negocial no domínio da regulamentação das actividades que facilitam a proliferação das armas ligeiras. No quadro das Nações Unidas assistiu-se à realização da «United Nations Conference to Review Progress Made in the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects», que se saldou por um rotundo fracasso e, no final do ano, uma grande maioria de estados membros aprovou um procedimento destinado a dar início a um processo que poderá levar à adopção de um *Arms Trade Treaty* (ATT).

A nível regional, a ECOWAS – *Economic Community of West African States* – também adoptou uma importante convenção sobre armas ligeiras, alargando, assim, o espectro das organizações regionais que estão na disposição de combater a proliferação das armas ligeiras.

Fora do sistema das Nações Unidas, provavelmente inspirados numa iniciativa do CAD/OCDE datada de 2005 que descreveremos adiante, um grupo de 42 países aos quais, posteriormente, vieram a juntar-se mais oito, preparou e adoptou a chamada «The Geneva Declaration on Armed Violence and Development», um documento especialmente preocupado com a proliferação das armas ligeiras nos chamados países em desenvolvimento.

Verifica-se, assim, que, sobretudo depois da adopção pelas Nações Unidas, em 2001, do já referido «Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All of Its Aspects», o esforço regulamentador visando combater a proliferação e o uso indevido das armas ligeiras conheceu avanços significativos. Trata-se, contudo, de um esforço em larga medida ineficaz, já que os diversos instrumentos legais adoptados, mesmo quando são generalizadamente aceites, não são de aplicação obrigatória (*legally binding*), nem impõem sanções aos países que não os cumprem, o que, aliás, é característico no direito internacional²³. Na maior parte dos casos, os acordos internacionais limitam-se a fazer recomendações aos governos nacionais em certos domínios específicos da produção e do comércio de armas e são omissos em relação a muitos outros. Regra geral, preocupam-se mais em produzir recomendações acerca da oferta de armas ligeiras, descuidando a necessidade de intervenção do lado da procura.

Mas nem tudo são desvantagens. Por exemplo, o «Programme of Action», apesar da erosão sofrida na Conferência de 2006, continua a ser o principal instrumento glo-

bal no domínio das armas ligeiras. O facto de não ser vinculativo não impediu que, em torno dele, se gerassem consensos internacionais da maior importância para a luta contra a violência, através da definição de regras de controlo da produção, do comércio e do uso indevido das armas ligeiras. Do mesmo modo, os acordos regionais desempenham um importante papel tanto no domínio da sensibilização para os malefícios das armas ligeiras, como no domínio da prevenção do comércio ilegal e do mercado negro transfronteiriços de armas ligeiras.

O grande problema, porém, coloca-se ao nível dos Estados que, mesmo quando assinam e ratificam os tratados internacionais, sejam eles globais ou regionais, sobre armas ligeiras, revelam uma reduzida inclinação para adoptar legislação nacional e programas operacionais compatíveis com os compromissos de princípio assumidos nas instâncias internacionais e regionais.

Uma avaliação independente da aplicação do «Programme of Action», efectuada em 2005 por *Biting the Bullet* (um projecto conjunto *International Alert/Safeworld/University of Bradford*) e IANSA – *International Action Network on Small Arms*, constatou que, em mais de 120 países, as leis e os regulamentos sobre armas ligeiras nem sequer foram revistos; em muitos destes países, as leis sobre as transferências de armas eram inadequadas ou estavam desactualizadas e não foi feito nenhum esforço para as actualizar; mais de 100 países não tinham criado instituições encarregadas de coordenar eventuais acções a nível nacional²⁴.

Uma investigação levada a cabo pela *Omega Foundation* descobriu que, em pelo menos 15 países (entre os quais os EUA, a Rússia, a França, a Alemanha e a Suíça), aparentemente dotados de regimes eficazes de controlo das exportações de armas ligeiras, as respectivas empresas, beneficiando dos mais variados e convenientes vazios legais, tinham conseguido negociar acordos que lhes permitiam produzir armas em 45 outros países, a partir dos quais era fácil exportar armas para o resto do mundo²⁵.

Segundo a *Control Arms Campaign* (uma parceria global *Amnesty International/Oxfam/IANSA*), os embargos de armas impostos pelas Nações Unidas, quando não são pura e simplesmente ignorados, são sistematicamente e quase impunemente violados pelos maiores produtores de armas²⁶.

Pelas razões expostas que, com certeza, não esgotam a panóplia dos obstáculos que se levantam à regulamentação e ao controlo da proliferação das armas ligeiras, torna-se óbvio que estamos perante mais um problema das relações internacionais, cuja eventual solução, mesmo que incompleta ou parcial, chocaria frontalmente com os complexos e diversificados interesses em presença.

CONSEQUÊNCIAS DA PROLIFERAÇÃO DAS ARMAS LIGEIRAS

A falta de imperatividade e as lacunas das normas internacionais e regionais existentes, aliada à fraca predisposição ou à impotência dos Estados para aperfeiçoar e aplicar a legislação nacional em vigor, permite aos grandes produtores e aos grandes exportadores de armas ligeiras recorrer aos mais diversos expedientes para expandir a produção e o comércio dessas armas, o que subverte os esforços que aos mais variados níveis se desenvolvem para contrariar a sua proliferação. Deste modo, o mercado mundial das armas ligeiras é, na realidade e em grande medida, descontrolado, o que favorece a proliferação. Ora, a experiência ensina que quanto maior é a proliferação, maior é a tendência para o uso indevido das armas, e este tem efeitos devastadores sobre os direitos humanos de largas camadas da população mundial e sobre o desenvolvimento económico e social.

Segundo o SAS, todos os anos cerca de 300 000 pessoas são mortas a tiro. Destas, cerca de 200 000 são pura e simplesmente assassinadas e cerca de 100 000, maioritariamente civis, são mortas no decurso de conflitos armados. A estas vítimas mortais da violência com armas de fogo, acrescem mais cerca de 50 000 que se suicidam com armas de fogo. E estima-se que, em cada ano, cerca de 1 000 000 de pessoas são vítimas de ferimentos graves provocados pelo uso indevido de armas de fogo. Os homens são os principais autores e vítimas da violência com armas de fogo, mas certos grupos mais vulneráveis, tais como as crianças e as mulheres, são desproporcionadamente afectados. Aliás, o sexo é um factor crítico na determinação dos impactos da violência armada²⁷.

Os EUA são o país do mundo onde morrem mais pessoas devido ao uso indevido de armas de fogo. Segundo estimativas oficiais, todos os dias morrem cerca de 80 pessoas vítimas de disparos com armas de fogo, 34 das quais são assassinadas. Desde o princípio de 2008, só em Washington DC morreram 72 pessoas vítimas de disparos com armas de fogo e em Junho de 2008, numa só semana, foram assassinadas 7 pessoas na cidade. Foi neste contexto de violência que, pela primeira vez na história do país, o Supremo Tribunal dos EUA deliberou, por uma maioria de 5 votos a favor e 4 contra, reconhecer a todos os cidadãos americanos o direito de possuírem uma arma de fogo para uso pessoal. A *National Rifle Association* e o Instituto Cato exultaram com a decisão. O *Mayor* de Washington mostrou-se decepcionado com a decisão e não perdeu a oportunidade de recordar que o aumento do número de armas em poder dos cidadãos está associado ao aumento da violência. Não pôde deixar de declarar, contudo, que a autoridade do Supremo Tribunal tem que ser respeitada. Esta polémica decisão revogou a legislação aprovada nos anos 1970 que, também na sequência de uma onda de violência que alastrou em Washington DC, tinha decre-

tado a proibição da posse e do uso de armas de fogo a todos os cidadãos do Estado que não trabalhassem nos serviços de segurança.

Embora não seja um fenómeno quantificado, importa não esquecer as chamadas «mortes indirectas». Em cenários de guerra, ocorrem não por causa dos ferimentos provocados pelas armas, mas pelas circunstâncias provocadas pela violência armada, com relevo para a fome, as doenças, o desvio da ajuda humanitária, as restrições à mobilidade, a fuga aos confrontos armados. Em cenários de paz, os efeitos indirectos da violência armada estão intimamente associados ao crime, organizado ou não, e podem ter consequências que vão desde a incapacitação à morte prematura. São ocorrências que implicam enormes custos sociais e que prejudicam seriamente o desenvolvimento²⁸.

O uso indevido das armas ligeiras e a violência armada que lhe está associada têm efeitos devastadores sobre o desenvolvimento económico e social²⁹. No curto prazo, provocam o excesso de mortalidade, as incapacidades, as doenças, a fome, a quebra da actividade económica, os obstáculos à circulação das pessoas, que as impedem de aceder ao cultivo das terras, aos mercados, aos cuidados de saúde, à educação; a mortalidade infantil. A longo prazo, provocam a militarização da sociedade, o colapso das infra-estruturas, a exploração desordenada dos recursos naturais.

Consciente do impacto negativo que a proliferação e o uso indevido das armas ligeiras têm no desenvolvimento, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE tem vindo a defender que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento pode ser usada na prevenção de conflitos e em actividades de *peace building*, incluindo as que se destinam a combater a proliferação das armas ligeiras. Num *Issues Brief de 2005*, muito antes, portanto, da intensa actividade negocial ocorrida no seio das Nações Unidas em 2006 e da adopção, fora do quadro das Nações Unidas, da «The Geneva Declaration on Armed Violence and Development», seguramente inspirada naqueles princípios, o CAD/OCDE sustenta o seguinte:

«Programmes to control the proliferation of SALW can have a lasting impact not only on the availability of the weapons themselves – they can also transform a culture of violence, increase security, and open space for sustainable development.

International actors can help reduce armed violence by linking disarmament incentives to development programmes, supporting livelihood opportunities that provide a real alternative to crime and violence, and improving governance and access to justice»³⁰.

Para o CAD/OCDE, um programa integrado de controlo da proliferação das armas ligeiras exigiria: um aperfeiçoamento continuado dos instrumentos legais

globais, regionais e nacionais destinados a regular a produção descentralizada, o comércio ilegal e a posse e o uso indevido de armas ligeiras; um maior empenhamento das organizações internacionais, dos países doadores (a grande maioria dos quais, diga-se de passagem, produzem e exportam grandes quantidades de armas ligeiras para os chamados países em desenvolvimento) e da sociedade civil no sentido de encorajar os governos a assinar e a ratificar esses instrumentos legais e a cumprir as obrigações deles decorrentes; a promoção regular de campanhas de recolha e destruição de armas ligeiras; uma gestão rigorosa e eficaz dos arsenais e das respectivas existências; o lançamento e monitorização de programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), que são essenciais ao sucesso das transformações sociais que se sucedem aos conflitos; o apoio persistente às actividades de sensibilização e educação para a cidadania³¹.

As propostas do CAD/OCDE, desde que viessem a ser aceites pelas partes interessadas e desde que chegassem a ser traduzidas em programas operacionais bem desenhados, dotados de objectivos precisos, instrumentos de intervenção rigorosos e de recursos adequados, poderiam contribuir positivamente para a redução do impacto negativo da proliferação das armas ligeiras nos processos de desenvolvimento de muitos países onde o fenómeno é patente. Convém, contudo, não perder de vista que se trata de um contributo de efeitos moderados, porque moderados são os efeitos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento nos processos de desenvolvimento.

NOTAS BREVES SOBRE O PROBLEMA DAS ARMAS LIGEIRAS EM PORTUGAL

A questão das armas ligeiras é mais um domínio que confirma que, em Portugal, a distância mais curta entre dois pontos não é uma recta. Com efeito, as actividades de produção e comércio de armas e munições, bem como o direito ao uso e porte de armas pelos cidadãos, estão regulamentados, mas há desvios indesejáveis e incompreensíveis.

Presentemente, é o Decreto-Lei n.º 396/98 de 17 de Dezembro que regula as condições de acesso e de exercício da actividade de indústria de armamentos por empresas privadas e por empresas públicas ou de capitais exclusivamente públicos criadas nos termos da legislação portuguesa.

Em 2003 eram 20 as empresas autorizadas a exercer legalmente a actividade de indústria de armamentos. No domínio das armas ligeiras, importa destacar a INDEP S.A., que se dedicava à produção de munições metálicas de pequeno calibre para fins civis e militares, mas que foi desactivada em 2004; e a Browning Viana – Fábrica de

Armas e Artigos de Desporto, S.A., uma empresa do grupo FN Herstal que produz armas ligeiras sob licença. Esta empresa emprega 380 trabalhadores, tem um volume de negócios da ordem dos 50 milhões de euros anuais e exporta a grande maioria da sua produção. Recentemente, apresentou às autoridades portuguesas competentes um projecto de modernização e ampliação da fábrica com um valor estimado de 10 milhões de euros³².

Há fortes indícios de que existem oficinas clandestinas que se dedicam à transformação e à produção ilegais de pistolas³³.

O comércio de bens e tecnologias militares, incluindo as armas ligeiras, é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 397/ 98 de 17 de Dezembro.

As armas para fins civis, principalmente armas de caça e recreio, são comercializadas internamente por cerca de 60 empresas espalhadas por todo o país, desconhecendo-se o valor das respectivas vendas.

Existem empresas que se dedicam ao comércio internacional de armas ligeiras. Segundo o SAS 2007, entre 2002 e 2004, estas empresas efectuaram operações de comércio irresponsável no valor de cerca de 650 mil dólares.

Como se verifica, a participação conhecida de Portugal no comércio internacional de armas ligeiras não é muito significativa. E, como já referimos, também não é muito transparente, já que, no Barómetro da Transparência do Comércio de Armas Ligeiras do SAS de 2007, tem uma pontuação de 10,25 em 25, que o coloca na posição 20 em 37 possíveis.

Contudo, Portugal, juntamente com a Espanha, a Itália, a Alemanha e a Bélgica, integra uma lista de países da União Europeia que são suspeitos de funcionar como plataformas do tráfico internacional de armas de fogo que tem como destino preferencial África³⁴.

No capítulo das existências de armas, há que distinguir as que equipam as forças armadas e as forças de segurança e as que estão em poder dos civis.

As autoridades competentes asseguram que as armas que equipam as forças armadas e as forças de segurança estão controladas. Sabe-se quantas são, onde estão e a sua utilização está sujeita a procedimentos rigorosos. Mesmo assim, as forças de segurança têm sido confrontadas com situações anómalas, incluindo desvios e desaparecimentos de armas e licenciamentos ilegais³⁵.

O uso e o porte de arma por civis são regulamentados pela chamada Lei das Armas de 2006 (Lei n.º 5/06 de 23 de Fevereiro). É uma lei considerada restritiva, mas que, segundo os especialistas, parece não estar a ser devidamente aplicada. Pelo menos, tem-se mostrado incapaz de conter a proliferação de armas ligeiras em poder dos civis com origem na produção artesanal e no comércio ilegal associado ao tráfico doméstico e internacional.

Segundo as autoridades, em Portugal, há 2 milhões de armas ligeiras registadas, a grande maioria das quais são armas de caça e recreio e armas de defesa pessoal, estas de legalização cada vez mais difícil nos termos da citada Lei das Armas.

O grande problema reside nas armas que circulam ou são detidas ilegalmente por um número indeterminado de cidadãos que se dedicam a actividades criminosas com destaque para o tráfico de armas, tráfico de estupefacientes, assaltos dos mais variados tipos (habitações, *carjacking*, a pessoas...), tráfico de pessoas, «negócios da noite», etc. Ninguém sabe ao certo quantas armas destas estão em actividade. Não serão 1,4 milhões, como foi adiantado pela imprensa diária de 17/7/08 a propósito dos tiroteios que têm vindo a opor elementos rivais das comunidades cigana e africana em bairros sociais da periferia de Lisboa, onde foram utilizadas caçadeiras e armas de calibres proibidos. E também não serão 700 mil as que se encontram totalmente fora de controlo. Mas, como diz o Ministro da Administração Interna, são «várias dezenas de milhar», o que, abstraindo da sintomática indeterminação, continua a ser muito.

As autoridades têm procurado conter o problema de duas maneiras. Através de acções persistentes dirigidas à apreensão de armas, o que não é tarefa fácil, e através de campanhas cívicas de desarmamento voluntário. No âmbito das primeiras, em 2007, a PSP terá apreendido cerca de 4500 armas ilegais e a GNR assegura que apreende uma média de duas armas por dia. A Polícia Judiciária também desenvolve operações deste tipo. No dia em que se termina este artigo, a imprensa diária noticia que a PJ, numa operação desencadeada na Grande Lisboa, no Norte e no Alentejo e que durou cerca de ano e meio, apreendeu 150 armas e réplicas de armas e 3000 munições.

Tudo somado, isso significa que estas corporações, anualmente, retiram do circuito clandestino entre 5000 e 6000 armas ilegais, o que é manifestamente pouco. As campanhas de desarmamento voluntário são muito bem intencionadas, mas não servem para sensibilizar os cidadãos que se dedicam ao crime. Em 2006, contudo, renderam 6500 armas.

Se é verdade que o saldo entre as armas que entram e as que saem anualmente do circuito ilegal é tão desfavorável como parece, então está aberto o caminho para a proliferação das armas ligeiras em Portugal, o que significa que, a prazo, ... «we will have a situation!».

NOTAS

1. Paradoxalmente, é esta a situação que se verifica nas sociedades autoritárias onde o Estado controla a vida dos cidadãos até à exaustão.
2. Graduate Institute of International Studies (Geneva) (2007), **Small Arms Survey**, Cambridge University Press,
3. O Small Arms Survey (SAS) é um projecto do Graduate Institute of International Studies de Genebra.
3. *Idem*, p. 3.
4. *Idem*, p. 3.
5. *Idem*, p. 3
6. *Idem*, p. 41.
7. Idem, p. 41. Cf., ainda, SAS 2002, cap. 2.
8. Cf. SAS de 2006, p. 37 e de 2007, p. 41.
9. Cf. SAS 2007, p. 47.
10. Este problema da relação entre as armas usadas e os totais mundiais de armas ligeiras é aflorado pelo SAS 2007 num ponto significativamente intitulado «The attrition enigma» (p. 43), que começa assim: «One of the great mysteries of weapons totals is the rate of attrition, whether through intentional destruction or accidental loss». Ao menos em teoria, a determinação de taxas de desgaste das armas ligeiras é da maior importância para o cálculo dos totais mundiais de armas ligeiras.
11. SAS 2007, p. 23.
12. SAS 2007, pp. 14-15.
13. SAS 2007, p. 17.
14. Cf. UN/OCHA/IRIN (2006), «Guns out of control: the continuing threat of small arms», (<http://www.irin-news.org/webspecials/small-arms/print/p-53223.asp>).
15. Cf. UN/OCHA/IRIN, *op. cit.*, p. 1.
16. SAS 2007, p. 74.
17. Cf. SAS 2007, pp. 75-85.
18. Cf. UN/OCHA/IRIN, *op. cit.*, p. 4.
19. *Idem*, p. 4
20. *Idem*, p. 4.
21. SAS 2007, pp. 86-90.
22. Center for Humanitarian Dialogue (2006), «International law and small arms protocol: obligations, challenges and opportunities», *Briefing Paper*, Geneve, March, pp. 22-25.
23. De notar que, em 2001, as Nações Unidas, juntamente com o «Programme of Action», adoptaram o chamado «Firearms Protocol», o primeiro acordo internacional sobre armas ligeiras de natureza vinculativa que, entre outras coisas, criminalizava o comércio ilícito de armas de fogo. Acontece que o «Firearms Protocol», além de não abordar certos temas-chave e de não estabelecer critérios orientadores do comércio de armas ligeiras, apenas foi assinado e ratificado por 49 países, o que lhe retirou eficácia.
24. Cf. UN/OCHA/IRIN, *op. cit.*, p. 3.
25. *Idem*, p. 3
26. *Idem*, p. 3.
27. *Idem*, p. 5.
28. *Idem*, p. 6.
29. Muito oportunamente, ao abordar este assunto, a UN/OCHA/IRIN cita o ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan que, em Janeiro de 2006, declarou «There is no long-term security without development. There is no development without security». É uma frase lapidar que resume exemplarmente a questão da relação entre a segurança e o desenvolvimento. Sendo certo que as questões da segurança não se esgotam no problema da proliferação.

ração e do uso indevido das armas ligeiras, o que é facto é que ambos constituem um sério problema de segurança que inibe o desenvolvimento.

30. Cf. DAC/OECD (2005), «Small Arms and Light Weapons», Paris.
31. *Idem*, pp. 3-5.
32. Cf. PÚBLICO.PT, 15/01/07.
33. Na sequência da apreensão de mais de 200 armas ilegais, a GNR de Santo Tirso deteve 24 pessoas entre as quais um armeiro e um guarda municipal que são proprietários de várias oficinas onde se transformam e produzem pistolas (*Público* de 18/7/08).

34. Segundo o *Público* de 18/7/08, os portos marítimos de Leixões e Lisboa são local de passagem de milhares de armas cujas guias de remessa são falsas, seja porque não revelam o número de armas em causa, seja porque encobrem a natureza das armas (ao que parece, é frequente ver *Kalashnikov* passarem por armas de caça). Parte deste tráfico servirá também para abastecer o mercado nacional. O *Público* recorda que há sete anos desapareceram do porto de Leixões dois contentores com cerca de 20 000 pistolas provenientes da Bélgica, cujo paradeiro se desconhece. Apenas um pequeno número dessas armas tem sido recuperado em ações pontuais.

35. Em 2003 desapareceu uma pistola-metralhadora da esquadra da PSP de Viana do Castelo; em 2005, desapareceu uma *shotgun* de um carro patrulha da esquadra de Arroios, em Lisboa; em 2006, desapareceram 12 caçadeiras do Departamento de Armas e Explosivos do MAI; em Julho de 2007 desapareceram duas pistolas-metralhadoras *Beretta* da esquadra da Bela Vista, em Setúbal; segundo o *Correio da Manhã* de 17/7/08, «está marcada para 29/7/08 a leitura do acórdão do processo que sentou no banco dos réus do Tribunal da Boa-Hora, em Lisboa, 28 arguidos ligados à PSP, indiciados por tráfico e licenciamento ilegal de armas de fogo».

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES (Geneva) (2002, 2003, 2004, 2005, 2006), **Small Arms Survey**, Oxford University Press.
- GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES (Geneva) (2007), **Small Arms Survey**, Cambridge University Press.
- CENTER FOR HUMANITARIAN DIALOGUE (2006), «International Law and Small Arms and Light Weapons Control: Obligations, Challenges and Opportunities», *Briefing Paper*, Geneva, March.
- DAC/OECD (2005), **Small Arms and Light Weapons**, Paris.
- UNITED NATIONS / OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS / IRIN (2006), **Guns Out of Control: the Continuing Threat of Small Arms**.