



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA INTERNACIONAL E COMPARADA

O BRASIL FRENTE OS REGIMES DE DESARMAMENTO HUMANITÁRIO:  
UM ESTUDO DO CASO DE MUNIÇÕES *CLUSTER* (2008)

GABRIEL FRANCISCO SILVA

BRASÍLIA/DF

2015

GABRIEL FRANCISCO SILVA

O BRASIL FRENTE OS REGIMES DE DESARMAMENTO HUMANITÁRIO:  
UM ESTUDO DO CASO DE MUNIÇÕES *CLUSTER* (2008)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Mestrado, da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Brasília/DF

2015

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus pela vida, capacitação e pelo cuidado constante. Aos meus pais, Ezequiel da Silva e Maria Regina Francisco da Silva, que me apoiaram durante todo este processo, demonstrando amor incondicional em todos os momentos. À minha querida irmã, Juliana, pelo companheirismo e carinho constantes. Aos familiares e amigos que torceram por mim e me incentivaram em todo o tempo.

Ao professor Alcides Costa Vaz que, mais que um orientador, se mostrou um grande apoiador durante esta jornada, sendo de fundamental importância para a realização desta pesquisa. Aos professores Antônio Jorge Ramalho da Rocha e Pio Penna que ofereceram sugestões e conselhos valiosos a esta pesquisa.

Ao professor e ativista Gustavo Oliveira Vieira que desde a graduação desempenhou um papel fundamental em minha formação acadêmica, influenciando significativamente minha visão de mundo tanto como pesquisador quanto como cidadão global.

Aos colegas ativistas da Dhesarme ó Ação Brasileira para o Desarmamento Humanitário, Gisele Branda, Lívia Brito, Vítor Alves, Rafael Seidel, Tássia Santos, Mirella Rabaioli, Luiz Frota, Igor Fischer, Amanda Orguim e Leandro Guiraldeli pelo apoio e colaboração.

Aos colegas do programa de pós-graduação em Relações Internacionais, e em especial ao amigo Mário Frasson, que me acompanharam nesta trajetória acadêmica, contribuindo para tornar esta jornada um momento não apenas de amadurecimento intelectual, mas também de compartilhamento de experiências e de aprendizado.

Ao Ministro João Marcelo Galvão de Queiroz e ao Ministro Julio Laranjeira que gentilmente concordaram em conversar com o autor sobre o tema desta pesquisa, contribuindo significativamente para a concretização deste estudo.

Aos funcionários do Instituto de Relações Internacionais, Anderson Xavier e Vanessa Bottazzini, por estarem sempre dispostos a auxiliar nas mais diversas áreas durante os últimos 18 meses.

A todos que indistintamente fizeram parte deste caminho, meu reconhecimento e gratidão.

## RESUMO

Esta dissertação teve por objetivo analisar a formação da postura brasileira frente à Convenção sobre Munições *Cluster* (2008), a fim de examinar por que o Brasil decidiu manter-se fora desse regime, adotando como foco de análise principal a interação entre diplomatas e militares no processo decisório. Após a definição dos conceitos básicos e do quadro de análise a ser utilizado, buscou-se, primeiramente, examinar os regimes tradicionais de controle de armas e desarmamento desenvolvidos ao longo do século XX e o modo como o Brasil se posicionou perante eles. Definidos os conceitos e os antecedentes, passou-se ao estudo do surgimento e das características dos chamados regimes de desarmamento humanitário, enquadrando o Processo de Oslo e a resultante Convenção sobre Munições *Cluster* como exemplo destes regimes. O estudo da posição brasileira neste caso revelou que a decisão do governo de manter-se fora deste regime foi um reflexo da valorização do setor de defesa nacional durante o governo Lula, fundamentada pelos objetivos de política externa traçados naquele período. Constatou-se, assim, um retorno às perspectivas de segurança e defesa nos moldes dos anos 1970, associada, no caso em estudo, à importância estratégica atribuída às munições *cluster* e às críticas feitas pelo Itamaraty ao referido regime. Ao final, foi feita uma discussão crítica acerca da posição brasileira, apontando para incongruências no discurso oficial e para uma necessária, apesar de improvável, revisão da postura adotada.

## **ABSTRACT**

This dissertation had the objective of analyzing the formation of the Brazilian position towards the Convention on Cluster Munitions (2008), in order to examine why Brazil decided to remain outside that regime, adopting as a main focus of analysis the interaction between diplomats and military in the decision-making process. Once defined the main concepts and analytical framework to be used, the traditional regimes of arms control and disarmament developed throughout the twentieth century was studied as well as the Brazilian position towards them. Considering that, the emergence and the characteristics of the so-called humanitarian disarmament regimes was examined, as well as the Oslo Process and the resulting Convention on Cluster Munitions. The study of Brazil's position in this regime revealed that the government's decision to remain outside this regime was a reflection of the appreciation of the defense sector in the national level during the Lula government, legitimized by the foreign policy objectives outlined in that period. It was observed a return to the defense and security prospects along the lines of 1970s, associated to the strategic importance attached to cluster munitions and the criticisms made by the Ministry of Foreign Affairs to that regime. Finally, a critical discussion on the Brazilian position in the cluster munitions regime was conducted, pointing to inconsistencies in the official discourse of the Brazilian government and a necessary, though unlikely, review of the adopted position.

## LISTA DE SIGLAS

**ABACC** ó Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle  
**ACNUR** ó Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
**AIEA** ó Agência Internacional de Energia Atômica  
**BIRD** ó Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
**CCAC** ó Convenção sobre Certas Armas Convencionais  
**CCM** ó Convention on Cluster Munitions  
**CICV** ó Comitê Internacional da Cruz Vermelha  
**CIDH** ó *Centre International de Déminage Humanitaire*  
**CMC** ó *Cluster Munitions Coalition*  
**CMM** ó *Cluster Munitions Monitor*  
**CREDN** ó Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional  
**CSNU** ó Conselho de Segurança das Nações Unidas  
**DDS** ó Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis  
**DIDH** ó Direito Internacional dos Direitos Humanos  
**DIH** ó Direito Internacional Humanitário  
**DIR** ó Direito Internacional dos Refugiados  
**END** ó Estratégia Nacional de Defesa  
**FHC** ó Fernando Henrique Cardoso  
**GGE** ó Group of Government Experts  
**HRW** ó Human Rights Watch  
**HSN** ó *Human Security Network*  
**ICAN** ó *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*  
**ICBL** ó *International Campaign to Ban Landmines*  
**ICISS** ó *International Commission on International State Sovereignty*  
**MBT** ó *Mine Ban Treaty*  
**MD** ó Ministério da Defesa  
**MEBC** ó Missão Espacial Brasileira Completa  
**MRE** ó Ministério das Relações Exteriores  
**NAC** ó *New Agenda Coalition*  
**ONGs** ó Organizações Não-Governamentais  
**ONU** ó Organização das Nações Unidas

**OTAN** ó Organização do Tratado do Atlântico Norte

**PND** ó Política Nacional de Defesa

**PNEMEM** ó Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar

**PNUD** ó Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**SALT** ó *Strategic Arms Limitations Talks*

**SIPRI** ó *Stockholm International Peace Research Institute*

**START** ó *Strategic Arms Reduction Talks*

**TNP** ó Tratado de Não-Proliferação Nuclear

**UNASUL** ó União das Nações da América do Sul

**UNOG** ó United Nations Office in Geneva

**USAID** ó *United States Agency for International Development*

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS .....	15
<b>CAPÍTULO 1 ó REGIMES DE CONTROLE DE ARMAS E DESARMAMENTO NO CENÁRIO INTERNACIONAL: ABORDAGENS TRADICIONAIS E A POSIÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>23</b>
1.1. Considerações conceituais e breve perspectiva histórica .....	23
1.2. O entendimento de segurança durante a Guerra Fria .....	26
1.3. Desarmamento e controle de armas durante a Guerra Fria.....	29
1.4. O Brasil frente aos regimes de desarmamento e controle de armas estratégicos .....	41
<b>CAPÍTULO 2 ó NOVA DIPLOMACIA E O SURGIMENTO DOS REGIMES DE DESARMAMENTO HUMANITÁRIO: O SER HUMANO NO CENTRO DA AGENDA .....</b>	<b>48</b>
2.1. O mundo em transformação: a agenda de segurança ampliada .....	48
2.2. O movimento humanitário e suas conexões com desarmamento e controle de armas convencionais.....	55
2.3. Desenvolvimento e codificação do Direito Internacional dos Direitos Humanos durante o século XX.....	59
2.4. A ascensão da segurança humana no cenário internacional .....	66
2.5. Desarmamento como ação humanitária.....	72
2.6. O Brasil frente aos regimes desarmamento humanitário.....	84
<b>CAPÍTULO 3 ó AS MUNIÇÕES <i>CLUSTER</i> NA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL E O PROCESSO PARA SEU BANIMENTO GLOBAL .....</b>	<b>90</b>
3.1. As munições <i>cluster</i> no cenário internacional: definições, breve histórico e o debate internacional acerca da legalidade de seu uso.....	90
3.2. O processo para o banimento global das munições <i>cluster</i> e a criação da Convenção sobre Munições <i>Cluster</i> .....	96

3.3. O Processo de Oslo como modelo alternativo de negociação em temas de desarmamento e controle de armas .....	104
<b>CAPÍTULO 4 6 O BRASIL DIANTE DO PROCESSO DE OSLO E A POSIÇÃO ADOTADA PERANTE A CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES CLUSTER .....</b>	<b>109</b>
4.1. Condicionantes de tratamento da pauta de munições <i>cluster</i> no Brasil .....	109
4.2. O Brasil diante do Processo de Oslo: a conjugação entre MRE e MD no processo decisório .....	118
4.3. A posição do Brasil frente à Convenção sobre Munições <i>Cluster</i> : uma análise crítica.....	127
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>147</b>
<b>ENTREVISTAS REALIZADAS.....</b>	<b>164</b>

## INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria proporcionou a abertura na agenda internacional para pautas até então congeladas ou impossibilitadas pela tensão característica da bipolaridade até então dominante. A centralidade estatal e a concepção da segurança definidas nos termos do paradigma realista das relações internacionais passaram a ser desafiadas por diferentes concepções agora centradas no ser humano e na necessidade de protegê-lo, assim como de garantir os meios para seu desenvolvimento. Neste contexto, o surgimento do conceito de *segurança humana*, introduzido pelo *Relatório sobre Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1994, enfatizou a necessidade de colocar o ser humano como referente da segurança.

Apesar das não-linearidades e ambivalências do conceito de segurança humana, ele produziu impactos significativos no meio internacional, possibilitando o surgimento de processos diplomáticos que levaram à criação de regimes chamados de Desarmamento Humanitário, caracterizados pela busca de erradicar armas que gerem impacto humanitário inaceitável à população civil, tanto durante quanto após os conflitos armados. A percepção da ameaça que tais armas apresentam ao ser humano como entidade a ser protegida faz com que o desarmamento seja visto como uma ação humanitária (BORRIE; RADIN, 2005).

O Brasil se insere neste contexto como um país que tradicionalmente defende e promove, *inter alia*, a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, a autodeterminação dos povos e a solução pacífica de controvérsias, princípios esses consagrados na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, artigo 4º). Soma-se a isso a participação brasileira nos principais tratados de Direito Internacional Humanitário e a sua forte atuação em missões de paz, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), desde 1947, e em missões de desminagem humanitária, especialmente em países da América Central. Desse modo, historicamente o Brasil se posicionou de modo favorável ao desenvolvimento dos principais processos de controle de armas e desarmamento, sendo parte dos regimes criados neste campo internacionalmente, inclusive do regime de erradicação de minas terrestres, originado

através do Tratado de Erradicação de Minas (1997), considerado o primeiro regime de Desarmamento Humanitário criado na esfera internacional (BORRIE; RANDIN, 2006).

Apesar disso, o Brasil não apoiou a realização de uma série de negociações diplomáticas, conhecidas como Processo de Oslo, que resultou na criação da Convenção sobre Munições *Cluster*, em 2008. Esse regime é considerado um dos principais expoentes do Desarmamento Humanitário no plano internacional (RAPILLARD, 2011) e atualmente é o único tratado de desarmamento com implicações humanitárias do qual o Brasil não é parte. Tal fato torna-se mais curioso ainda ao considerar que o regime de munições cluster foi elaborado nos moldes do regime de minas terrestres, possuindo muitas semelhanças tanto nos aspectos formais do modo como as negociações se desenvolveram quanto no conteúdo final do documento jurídico resultante.

Munições *cluster* são armas que funcionam como um contêiner, armazenando em seu interior dezenas ou até centenas de pequenos explosivos, conhecidos como submunições. Ao ser lançada pelo solo ou pelo ar, essa arma se abre, espalhando indiscriminadamente as submunições sobre uma área de impacto estimada no tamanho de 2 a 4 campos de futebol (CIDHG, 2010). Sendo a Convenção sobre Munições *Cluster* um regime de desarmamento humanitário envolvendo armas que o Brasil historicamente produziu, armazenou e comercializou, foi imprescindível a articulação entre diplomatas e militares no processo decisório acerca da posição adotada nesse arranjo, dada a necessária avaliação político-estratégica quanto às implicações que a possível participação brasileira teria tanto no campo da política externa quanto no âmbito da defesa nacional.

Diante do que precede, esta pesquisa buscou examinar em profundidade uma questão pontual da posição brasileira frente os regimes de desarmamento humanitário: *por que o Brasil decidiu permanecer fora do Processo de Oslo e do regime de erradicação de munições cluster resultante?* Para responder esta pergunta, considerou-se necessário, inicialmente, analisar o surgimento e as características dos regimes de desarmamento humanitário, comparando-os e diferenciando-os dos regimes de controle de armas e desarmamento criados no período da Guerra Fria, considerados como de caráter estratégico. O modo como o Brasil se posicionou frente aos regimes de caráter estratégico possui relevância significativa, uma vez que revela os fatores que historicamente determinaram e/ou condicionaram as posturas brasileiras neste campo,

apontando, assim, possíveis direções para o modo como o Brasil se portará nos regimes de desarmamento humanitário.

No que se refere ao estudo do caso escolhido, adotou-se uma abordagem de análise a partir das relações diplomático-militares na construção da postura adotada, a fim de lançar luz no processo decisório de política externa, examinando como a interação entre estes dois grupos no plano interno influenciou a postura final adotada pelo Brasil no plano externo. Neste contexto, a criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999 e o crescente desenvolvimento de políticas de defesa coordenadas a nível nacional se colocam como um elemento novo. Embora um primeiro esforço neste sentido tenha sido realizado em 1996, com a elaboração da Política Nacional de Defesa (PND), foi a partir dos anos 2000 que tais políticas se fortaleceram institucionalmente no cenário nacional, com a consolidação do MD ao longo do governo Lula e a publicação da segunda versão da PND, em 2005, e da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008. Tal fenômeno parece modificar a dinâmica entre Forças Armadas e corpo diplomático no processo decisório de política externa (VAZ, 2013). Assim, talvez a explicação para a não participação do Brasil no regime de munições *cluster* possa estar presente na análise das relações diplomático-militares ao longo do período em questão.

Apesar do enfoque dado às interações entre diplomatas e militares no processo de formulação da postura brasileira, faz-se necessário ressaltar que a abordagem utilizada nesta pesquisa não excluiu da análise outros atores participantes neste processo, assim como os impactos que a interface do contexto interno e externo ao Estado exerceu no mesmo. Deste modo, a identificação e a análise dos diversos atores e das circunstâncias político-econômicas na qual o país se inseriu apresentou-se como de fundamental importância. Assim, buscou-se identificar e examinar os condicionantes de tratamento internos da questão de munições *cluster* a partir do prisma da política externa e da política de defesa brasileiras, assim como os condicionamentos econômicos existentes no Brasil durante o governo Lula. Tais fatores foram conjugados ao contexto internacional do período em questão e ao debate político internacional existente acerca da legalidade do uso de munições *cluster* em curso ao longo dos anos 2000.

Em suma, o objetivo deste estudo é analisar a formação da postura adotada pelo Brasil diante do regime de munições *cluster* e o modo como o caráter das relações

diplomático-militares influenciaram no processo decisório relacionado à posição adotada, problematizando, assim, o papel crescente do Ministério da Defesa na formulação de política externa brasileira. Além disso, esta pesquisa busca contribuir também para o desenvolvimento acadêmico de estudos acerca dos regimes de desarmamento humanitário no âmbito nacional, esperando-se que as análises realizadas nesta pesquisa se constituam um referencial inicial que possa indicar a existência de uma agenda de pesquisa para futuros pesquisadores interessados nesta área. Assim, pretende-se colaborar com o desenvolvimento e a qualificação deste campo de estudo ainda incipiente e pouco explorado dentro da academia brasileira.

## CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Pretende-se realizar um estudo de caso, que possa ser implicitamente comparativo (SARTORI, 1994), sobre o modo como Brasil se posicionou frente os chamados regimes de desarmamento humanitário, a partir da análise específica do processo decisório acerca da posição brasileira adotada no regime de munições *cluster*, criado através da Convenção sobre Munições *Cluster* (2008), buscando explicar por que o Brasil decidiu manter-se fora desse regime.

A escolha deste caso de estudo justifica-se ao trazer a pauta do Desarmamento Humanitário à agenda da academia brasileira, buscando estudá-lo a partir da perspectiva da política externa brasileira, tema este ainda pouco trabalhado no âmbito nacional. Além disso, observa-se que o Brasil participa de todos os principais tratados internacionais de controle de armas com implicações humanitárias, como a Convenção sobre Certas Armas Convencionais (1980), seus cinco protocolos e inclusive o Tratado de Erradicação de Minas (1997). A não participação brasileira na Convenção sobre Munições *Cluster* (2008) apresenta-se como a única exceção neste cenário, necessitando-se, portanto, realizar uma análise minuciosa deste caso, dado o caráter excepcional do mesmo. Neste sentido, não se encontram nacionalmente estudos realizados sobre esta temática, que tratem, sobretudo, dos regimes de desarmamento humanitário a partir da perspectiva de política externa brasileira. Diante deste cenário, espera-se que a análise dos fatores e condicionantes que levaram o Brasil a não participar do regime de munições *cluster* possa revelar dinâmicas e processos políticos ainda desconhecidos ou pouco trabalhados pela academia brasileira.

Em relação ao marco teórico adotado nesta pesquisa, por regime internacional, adotou-se como referência principal a definição apresentada por Robert Keohane (1989), segundo a qual regimes internacionais são instituições que possuem regras explícitas, acordadas entre os Estados, sobre uma área ou questão específica do campo das relações internacionais. Tal definição considera a existência de regras explícitas, acerca de uma área específica, o elemento constitutivo primordial de um regime internacional, contrapondo-se à definição apresentada por Stephan Krasner (1983) que sustenta a existência de quatro elementos constitutivos: princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão.

A escolha desse referencial teórico justifica-se uma vez que a definição proposta por Krasner, apesar de definir cada um desses elementos<sup>1</sup>, apresenta problemas de aplicação, principalmente quanto à dificuldade em definir precisamente e diferenciar conceitualmente os quatro elementos constitutivos de um regime (YOUNG, 1986). Keohane, por outro lado, evita tal problema ao traduzir os quatro elementos em único conceito: regras.

De todo modo, abstraem-se destas definições duas implicações importantes: regimes internacionais são tipos de instituições internacionais; e regimes internacionais não são organizações internacionais (HASCENCLEVER *et al.*, 2004). A diferença principal entre regimes e organizações é o fato de os regimes não possuírem capacidade de ação enquanto as organizações sim. Além disso, uma organização pode lidar com vários tipos de problemas e questões, enquanto um regime sempre se refere a uma questão específica. Neste sentido, observa-se que muitas vezes organizações são criadas para auxiliar no funcionamento de regimes internacionais.

Cabe inicialmente estabelecer as bases conceituais do que entendemos por política externa. Manfred Wilhelmy (1988) define política externa como o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados no plano internacional. Por outro lado, Russel (1990, p. 255) considera a política externa como a área particular da ação política dos governos abrangendo três dimensões específicas: político-diplomática, militar-estratégica, e econômica, sendo esta projetada no plano internacional sobre um amplo leque de atores e instituições governamentais e não governamentais. Christopher Hill (2003, p. 3), por sua vez, apresenta política externa como a soma de relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (normalmente um Estado) nas relações internacionais. As definições apresentadas acima acordam sobre a característica principal ser a projeção política de um Estado perante seus pares no meio internacional. Será com base neste marco conceitual que consideraremos as dinâmicas de processo decisório nesta seara.

Uma vez que esta pesquisa trata de política externa em temas de defesa e que, portanto, se relaciona diretamente com a política de defesa de determinado Estado, cabe

---

<sup>1</sup> Princípios seriam crenças de fato. Normas, por sua vez, referem-se a padrões de comportamento definidos em direitos e deveres. Regras consistem em prescrições específicas para ação em determinada área. E procedimentos de tomada de decisão seriam práticas para tomar e implementar ações e escolhas coletivas (KRASNER, 1983).

também definirmos o que se entende aqui por política de defesa. Corroborando com as considerações feitas por Alsina Jr. (2006) acerca do pressuposto de que a política de defesa deve estar centrada nas ameaças provenientes do sistema internacional e inserido no escopo mais amplo da política externa (ALSINA JR, 2006, p. 33), adotamos o quadro proposto por Proença e Diniz (1998) segundo o qual uma política de defesa possui quatro elementos constitutivos principais: as Forças Armadas, a estrutura integrada do comando e planejamento militar, a institucionalidade governamental para a defesa e a articulação entre política declaratória e prática concreta.

Já no campo de processo decisório, adotou-se o *framework* teórico de análise proposto por Snyder, Bruck e Sapin (1962). Nesta obra basilar, Snyder *et al* colocam os fundamentos dos estudos de análise de política externa e processo decisório, reconhecendo a necessidade de se analisar as relações que ocorrem abaixo do nível estatal para a melhor compreensão da ação deste ator no sistema internacional. Esse reconhecimento parte da constatação de que a ação estatal nada mais é do que o resultado das decisões de indivíduos, seres humanos, capacitados para agir em nome do Estado, chamados de tomadores de decisão (*decisionmakers*). Dito isto, os autores se afastam da visão abstrata do Estado, como um ator unitário racional, e destacam o fator humano existente das relações internacionais, uma vez que a ação estatal será o produto das escolhas e decisões de seres humanos habilitados para tomar tais ações. Assim, para se compreender a ação estatal na esfera internacional, os pesquisadores devem necessariamente estudar as ações dos tomadores de decisão assim como as condições sob as quais esses indivíduos atuam.

A partir destas considerações, Snyder *et al* (1962) enfatizam o estudo do processo decisório como fundamental para compreensão das ações estatais. Neste sentido, os atores envolvidos neste processo, tidos como tomadores de decisão, seriam apenas os oficiais governamentais, ou seja, pessoas capacitadas para agir em nome do Estado (p. 99). Apesar desta limitação, reconhece-se que a ação destes atores será influenciada por fatores e determinantes existentes no ambiente decisório e cada decisão deve ser considerada num contexto situacional específico, representado pelo termo *state as an actor in a situation*. Assim, os autores identificam quatro categorias de fatores que afetarão como os tomadores de decisão irão agir: organizacionais; internos; externos; e situacionais (p. 67).

Fatores organizacionais referem-se ao ambiente institucional no qual eles estão inseridos, uma vez que eles são partes de um sistema organizacional governamental, havendo agências, regras, funções, relações interpessoais e interinstitucionais dentro deste sistema que de alguma forma afetarão como eles se comportam neste ambiente. Os fatores internos referem-se às condições internas ao Estado do qual os tomadores de decisão fazem parte. Deste modo, pressões políticas, opinião pública, grupos de pressão, assim como questões morais, culturais, entre outros, são alguns dos fatores que podem influenciar a ação dos tomadores de decisão.

Fatores externos, por outro lado, consistem nas condições externas ao ambiente nacional que também possuem potencial de interferir nas decisões tomadas. Neste âmbito, encontra-se a percepção de outros Estados, de organizações internacionais, ONGs, do próprio direito internacional público, entre outros, que também afetarão na ação dos tomadores de decisão. Por fim, fatores situacionais seriam aqueles extraídos do contexto específico de cada decisão a ser tomada, percebidos a partir das variáveis organizacionais, internas e externas, como demonstrado anteriormente. Isto implica em buscar recriar as situações ao redor dos tomadores de decisão como eles percebem isso, para compreender como eles definem cada situação, como eles veem cada cenário para assim analisar as ações tomadas enquanto habilitados a agir em nome do Estado.

Deste modo, se consideramos importante analisar as decisões a partir do modo como os tomadores de decisão definem cada situação na qual está inserido, é necessário levar em conta os fatores e os condicionantes existentes neste processo de definição da situação. Neste sentido, Snyder *et al* (1962) considera necessário analisar a ação dos atores a partir: (a) da percepção e da relação que eles possuem em relação aos objetos, condições e outros atores existentes num contexto relacional; (b) da existência, estabelecimento ou definição de objetivos; (c) do significado colocado aos possíveis cursos de ação sugeridos para cada situação de acordo com um critério de apreciação; e (d) da aplicação de padrões de aceitação que estreitam as percepções, os objetos almejados e o número de alternativas possíveis. Assim, tais fatores situacionais variariam de acordo com a percepção, a escolha e a expectativa dos tomadores de decisão (SNYDER *et al*, 1962, p. 66).

A estes quatro fatores, somam-se três determinantes de ação atuantes sobre os tomadores de decisão: relações e funções organizacionais; comunicação e informações;

e motivação. Estas três variáveis determinariam a ação dos atores envolvidos, considerando as influências exercidas pelos quatro fatores anteriormente apontados. O primeiro determinante refere-se aos fatores organizacional-institucionais presentes nos cálculos feitos pelos tomadores de decisão e como tais fatores influenciam sua ação. Comunicação e informações referem-se aos determinantes resultantes dos fatores internos e externos descritos anteriormente, sendo produtos do modo no qual as informações alcançam os tomadores de decisão, a partir do sistema de comunicação que transmite tais informações. E por fim, os motivos serão frutos de preferências pessoais e predisposições dos tomadores de decisão, incluindo valores e percepções próprias de cada um que conformarão o comportamento em determinada situação.

Complementando esta abordagem, cabe ainda citar o trabalho de Robert D. Putnam (1988) sobre o jogo de dois níveis no processo decisório de política externa, destacando a influência recíproca que o meio externo exerce sobre o doméstico e vice-versa. Esta constatação reflete, portanto, no diálogo necessário dos tomadores de decisão com os ambientes internos e externos, dado que

*“At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.”*  
(PUTNAM, 1988, p. 436).

Os estudos realizados por Putnam corroboram com as perspectivas teóricas apresentadas anteriormente, complementando-as ao enfatizar a abordagem multidimensional necessária aos estudos de processo decisório em política externa.

Diante do que precede, optou-se nesta pesquisa por uma abordagem multidimensional do processo de formulação de política externa, buscando realizar uma inferência causal a respeito da ausência brasileira no regime de munições *cluster*, a partir das interações diplomático-militares no processo decisório, considerando o contexto histórico, político, econômico e social específico do período em questão e os condicionantes internos e externos atuantes no processo decisório e na interação entre MRE e MD, sendo estes suscetíveis também à ação de outros atores interessados e envolvidos no processo decisório. Cabe ressaltar, entretanto, que a delimitação dos contextos internacional e doméstico que condicionariam as ações dos atores envolvidos

foi realizada obedecendo necessariamente ao critério da limitação temática da presente pesquisa: as questões de política externa e de defesa possuem um tal número de dimensões (econômica, política, social, institucional, ideológica, etc.) que seria impossível abordá-las em toda a sua amplitude.

Neste sentido, a abordagem adotada para a condução desta pesquisa, focada nas interações diplomático-militares no processo decisório de política externa em temas de defesa, justifica-se considerando que a partir da publicação da PND, em 1996, e principalmente da criação do MD, em 1999, observou-se uma crescente necessidade de articulação entre este órgão e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), uma vez que, como aponta Vaz (2013), se reconhecia a inviabilidade pragmática de um afastamento do MD aos assuntos de política externa.

Tal cenário aplica-se ao estudo de caso escolhido, haja vista que o regime de munições *cluster* tem por objetivo erradicar uma arma considerada de importância estratégica fundamental para Forças Armadas brasileiras e para a revitalização da indústria de material bélico nacional (MELLO, 2007; COUTINHO, 2010; FREITAS, 2014), fazendo com que seja imprescindível a articulação entre MD e MRE no processo decisório acerca desse regime. Assim, acredita-se ser capaz analisar a posição adotada e possivelmente explicar a não participação brasileira nesse regime através do estudo das interações diplomático-militares no processo de decisório, considerando o enquadramento teórico discutido anteriormente.

Diante do exposto, a presente pesquisa trabalhou com um desenho inspirado no marco teórico dos estudos de processo decisório em política externa. A busca pela explicação da postura adotada pelo Brasil perante o regime escolhido a partir das interações diplomático-militares, assim como dos fatores e determinantes incidentes sobre a ação desses atores, consiste no escopo principal de nosso desenho de pesquisa para a concretização deste exercício acadêmico. Para tanto, considerou-se necessário analisar primeiramente os regimes tradicionais de desarmamento e o modo como o Brasil se portou perante tais instituições. O exame de tais fenômenos contribuiu para analisar a origem e os objetivos adjacentes à criação destes regimes de forma a melhor caracterizar os regimes de desarmamento humanitário surgidos nos anos noventa. Além disso, tal estudo se mostra relevante por revelar os condicionantes que agiram historicamente na posição brasileira e apontar possíveis posições do Brasil frente aos

regimes de desarmamento humanitário, e em especial a Convenção sobre Munições Cluster.

Procurou-se utilizar, portanto, o método indutivo de análise para a realização desta pesquisa qualitativa, através do estudo de um caso específico. O método indutivo pressupõe coletar o maior número possível de informações a respeito do objeto de pesquisa e, a partir deles, induzir a importância dos vários atores no tocante ao objeto em análise. O método de estudo de caso é adequado uma vez que a essência de um estudo de caso é que ele tenta iluminar uma decisão ou um conjunto de decisões: por que elas foram tomadas, como elas foram implementadas, e com quais resultados (SCHRAMM *apud* YIN, 2003, p. 12). Além disso, este método se aplica uma vez que uma questão "como" ou "por que" está sendo perguntada acerca de um conjunto de eventos contemporâneos sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controle (YIN, 2003, p. 9).

É necessário considerar que apesar desta pesquisa tratar do estudo de apenas um caso, a posição brasileira frente o regime de munições *cluster*, adotou-se uma abordagem de análise implicitamente comparativa, tendo como referência a posição brasileira frente à série de negociações diplomáticas conhecidas como Processo de Ottawa e ao resultante Tratado de Erradicação de Minas Terrestres criado em 1997, buscando traçar, em grandes pinceladas, a posição do Brasil naquele. Esta escolha justifica-se considerando a semelhanças entre os dois casos e que a participação brasileira no regime de minas terrestres poder ter tido reflexos no modo como o Brasil se posicionou frente o regime de munições *cluster*.

Neste sentido, buscou-se realizar uma inferência de cunho causal (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), tentando determinar os nexos de causalidade entre a posição brasileira adotada frente o regime de munições *cluster* e as realidades descritas no plano doméstico e internacional relacionadas ao processo decisório estudado nesse trabalho.

Diante da limitada base empírica existente sobre o tema deste estudo, devido a restrições nas fontes primárias e à falta de trabalhos acadêmicos produzidos sobre o objeto de estudo desta pesquisa, parte importante dos dados analisados só pôde ser obtido através da realização de entrevistas e da análise de transcrições de audiências públicas realizadas sobre o assunto. Dada a sensibilidade política de algumas das

questões relacionadas a presente pesquisa, as entrevistas podem ter sido prejudicadas pelo fenômeno do discurso oficial. Para minimizar esse problema, utilizaram-se as pistas oferecidas por jornais e por especialistas como meio de conhecer a versão não-oficial dos fatos, utilizando, para tanto, a ferramenta de entrevistas não-estruturadas.

Da mesma forma, diante da ausência de estudos semelhantes e das limitações ao acesso a fontes primárias, assim como a impossibilidade prática de levantamento completo de dados relacionados ao período delimitado, não foi possível realizar o chamado *process tracing* (COLLIER, 2011). Nota-se que isso não impediu que o autor buscasse obter informações sobre a evolução histórica do modo como a pauta das munições *cluster* e dos novos modelos de diplomacia no campo do controle de armas e desarmamento foi abordada no âmbito brasileiro.

É com base neste quadro teórico-metodológico que se abordou a posição brasileira frente o Processo de Oslo e a Convenção sobre Munições *Cluster*, buscando analisar por que o Brasil se manteve fora desse regime.

## **CAPÍTULO 1 ó REGIMES DE CONTROLE DE ARMAS E DESARMAMENTO NO CENÁRIO INTERNACIONAL: ABORDAGENS TRADICIONAIS E A POSIÇÃO BRASILEIRA**

O presente capítulo tem por objetivo analisar os regimes de controle de armas e desarmamento no cenário internacional e o modo com o Brasil se posicionou perante eles historicamente, especialmente frente àqueles desenvolvidos pós-Segunda Guerra Mundial. Após algumas considerações conceituais acerca dos termos “desarmamento” e “controle de armas” e uma breve perspectiva histórica desses fenômenos, será analisado o surgimento e as características dos regimes desenvolvidos ao longo da segunda metade do século XX, considerados como tradicionais. Para isso, primeiramente examina-se o modo como as questões de segurança eram compreendidas no cenário internacional no período pós-1945, partindo da premissa de que isso influenciou diretamente o desenvolvimento dos regimes de controle de armas e desarmamento naquele período. Após o estudo dos principais regimes criados ao longo dos anos da Guerra Fria, busca-se, por fim, posicionar o Brasil nesse contexto, analisando os fatores determinantes na postura adotada em cada um destes regimes.

### **1.1 Considerações conceituais e breve perspectiva histórica**

Historicamente, o termo “desarmamento” é utilizado “(...) *to describe all international efforts to limit, reduce or control de implements of war*” (BURNS, 2009, p. 2).<sup>2</sup> Larsen e Smith colocam que este termo “*was used to indicate the full range of historical endeavors to reduce and restrict military weapons and forces through a wide variety of means from cooperation to imposition.*” (LARSEN; SMITH, 2005, p.2).<sup>3</sup>

Já a expressão “controle de armas” foi cunhada em meados da década de 1950, no contexto da Guerra Fria, referindo-se aos acordos internacionais realizados entre Estados Unidos e Rússia a fim de limitar a corrida armamentista. Especialistas alegaram

---

<sup>2</sup> “todos os esforços internacionais para limitar, reduzir ou controlar os implementos de guerra.” (tradução livre).

<sup>3</sup> “era utilizado para indicar os esforços históricos para reduzir e restringir armas e forças militares por meio de ampla variedade de meios desde a cooperação até a imposição.” (tradução livre)

que faltava precisão semântica ao termo "desarmamento" e que ele possuía tom utópico ao sugerir a total eliminação de armas. Considerando isto, Hedley Bull definiu, em 1961, desarmamento como a redução ou abolição de armamentos, enquanto controle de armas consistiria em uma restrição internacional exercida sobre armamentos (BULL *apud* LARSEN; SMITH, 2005, p. 3).

Ao longo dos anos, o termo "controle de armas" teve seu escopo ampliado, compreendendo acordos internacionais que visem: congelar, limitar ou abolir certas categorias de armas; evitar certas atividades militares; regulamentar a distribuição de forças militares; proibir a transferência de itens militarmente importantes; reduzir o risco de uma guerra acidental; restringir ou proibir o uso de certas armas na guerra; ou aumentar a confiança entre os Estados através de uma maior abertura no campo militar, e, assim, produzir um clima internacional favorável ao desarmamento (MATHEWS; MCCORMACK, 1999). A partir disso, verificou-se que "[...] with this definition, arms control includes the complete prohibition of possession of a category of weapons (that is, disarmament has come to be regarded as a subset of arms control)"<sup>4</sup> (MATHEWS; MCCORMACK, 1999). Será a partir dessa definição ampliada que utilizaremos, nessa pesquisa, os termos controle de armas e desarmamento, atentando para seus respectivos significados.

A necessidade da criação de mecanismos de controle de armas e desarmamento resulta da existência de armas altamente destrutivas e que ferem princípios de Direito Internacional Humanitário (GARD JR, 1998), tais como a necessidade e a proporcionalidade.<sup>5</sup> Desse modo, esses mecanismos buscam reduzir a probabilidade de guerra, especialmente, por meio da limitação da evolução e proliferação de armas que podem: a) desestabilizar as relações estratégicas entre os Estados e, portanto, criar incentivos para ataques preventivos; b) reduzir o sofrimento e os danos em caso de guerra; c) reduzir os gastos com armamentos e economizar recursos; e d) contribuir para a gestão de conflitos, proporcionando um quadro de negociação para os lados conflitantes e reduzindo a suspeitas entre as partes (FREI, 1988).

---

<sup>4</sup> Com essa definição, controle de armas inclui a completa proibição de posse de uma categoria de arma (ou seja, desarmamento se tornou uma subcategoria do controle de armas). (tradução livre).

<sup>5</sup> Sobre os princípios de Direito Internacional Humanitário, Sassòli e Bouvier colocam que "*this definition leads to the basic principles of IHL: - the distinction between civilians and combatants; the prohibition to attack those hors de combat; the prohibition to inflict unnecessary suffering; the principle of necessity; and the principle of proportionality*". (SASSÒLI; BOUVIER, 1999, p. 67-68).

Relatos de esforços de controle de armas e desarmamento na humanidade são registrados desde o século VI a.C., quando dois grupos piratas chineses cessaram as disputas pelo controle do Rio Shangai, resolvendo o impasse por meio de acordo pacífico que durou cerca de um século (HARDLEY, 1961). Contemporaneamente, o início dos processos de desarmamento e controle de armas foi marcado com a realização da Conferência de Paz de Haia de 1899, convocada pelo Czar Nicolas II da Rússia e cujos objetivos principais foram: reduzir os gastos militares por meio de um sistema acordado de desarmamento; reduzir o sofrimento durante conflitos, especialmente de membros das forças armadas; e fortalecer o sistema de solução pacífica de controvérsias internacionais, principalmente a arbitragem. A conferência conseguiu atingir seus objetivos quanto à proteção de soldados durante conflitos e quanto à solução pacífica de controvérsias, com a criação da Corte Permanente de Arbitragem, mas não obteve resultados expressivos quanto à redução de gastos militares e aos programas de desarmamento.

Tal conferência foi seguida pela Conferência de Paz de Haia de 1907, cujo objetivo principal foi revisar as decisões alcançadas em 1899 à luz dos acontecimentos observados naquele período, em especial a Guerra dos Bôeres (1899-1902) e a Guerra Russo-Japonesa (1904-1905). Entretanto, pouco progresso foi alcançado e nenhuma das duas conferências conseguiria evitar a destruição que se daria na Primeira Guerra Mundial.

No período seguinte, processos de controle de armas e desarmamento continuaram a ser promovidos, estritamente no âmbito da Liga das Nações. Sob os auspícios da mesma foi realizada em 1932, em Genebra, a Conferência Global sobre Desarmamento, cujo objetivo principal foi analisar seis artigos para uma possível convenção sobre redução e limitação de armamentos dos Estados, apresentados por uma comissão criada pela própria Liga. As negociações foram marcadas por muitas divergências e, assim, poucos resultados foram alcançados. Apesar disso, tal Conferência transcorreu em seções esporádicas até meados de 1937, mas não chegando a nenhum acordo final (HARDLEY, 1961).

A eclosão da Segunda Guerra Mundial e o lançamento das bombas nucleares em Hiroshima e Nagasaki pelos Estados Unidos representou um marco histórico nos processos de controle de armas e desarmamento. A capacidade de poder destrutivo de

tais armas e os impactos humanitários observados no Japão trouxe um novo desafio para os esforços realizados nesse campo. A partir de 1945, as negociações sobre questões de desarmamento e controle de armas se intensificaram grandemente, especialmente entre os Estados Unidos e a União Soviética. Os anos que se seguiram foram marcados por negociações e tentativas de conter a expansão dos arsenais nucleares. Apesar disso, em 1949 a União Soviética realizou seu primeiro teste nuclear, adquirindo domínio completo da tecnologia nuclear para fins bélicos. Além disso, nos anos seguintes ambas as potências incrementaram significativamente seus arsenais nucleares, enquanto que outros países também buscavam o domínio da tecnologia nuclear para fins não-pacíficos.

Tais movimentos estavam baseados fortemente no modo como as questões de segurança eram compreendidas e abordadas pelos Estados no cenário internacional naquele período. Considerando que tais assuntos dialogavam diretamente com questões de segurança e defesa nacional, os possíveis acordos e regimes a ser criados integravam parte da política de segurança nacional de cada Estado, que por sua vez buscavam assegurar os meios e as condições necessárias à sua sobrevivência no sistema internacional. Desse modo, as negociações em matéria de controle de armas e desarmamento realizadas nesse período foram influenciadas diretamente pela forma como o conceito de segurança era compreendido pelos atores participantes. Assim, antes de analisarmos os regimes de controle de armas criados durante a Guerra Fria, é necessário examinar o modo com que a segurança era entendida naquele período.

## **1.2 O entendimento de segurança durante a Guerra Fria**

O período pós-1945 teve como pano de fundo a tensão político-militar entre Estados Unidos e União Soviética, sendo marcado pela prevalência do viés realista da segurança nas relações internacionais. Segundo o pensamento realista, a segurança é tratada como tema de interesse primordialmente dos Estados, considerando como principais atores do sistema internacional. Desse modo, o paradigma realista coloca a sobrevivência desses atores como o principal objetivo das políticas de segurança tanto em nível nacional quanto internacional. O estado de natureza *hobbesiano*, é transposto

para o plano internacional, concebendo os Estados em um ambiente anárquico de constante competição e busca pela sobrevivência (CRAVO, 2009).

Nesse ponto, é possível distinguir três tipos de sobrevivência que influenciam, de igual modo, as políticas e ações adotadas pelos Estados: sobrevivência física, sobrevivência política e sobrevivência de um padrão de vida (BRENNAN, 1961). Assim, o objetivo primário das políticas de segurança nacional é garantir a sobrevivência dos Estados nos três âmbitos mencionados. Para isso, o principal instrumento para alcançar esses objetivos seriam as respectivas capacidades militares.

Tais recursos de poder eram tidos como os principais meios de se alcançar os objetivos de interesse nacional e de política externa. Assim, investimentos militares não se configuravam apenas como medidas de política de defesa, mas também de apoio aos objetivos políticos dos Estados, uma vez que *õarmaments served not only by actual use [...]; the threat of the use of weapons, indeed their very existence in the hands of the big powers, has exercised important influence on developments in and between nations* (HENKIN, 1964, p. 9).

Desse modo, a concepção de segurança prevalente durante a Guerra Fria voltava-se especialmente à proteção do Estado frente a ameaças externas representadas pelas intenções e capacidades de outros Estados, uma vez que *õit was inextricably linked to national security, meaning the protection of territory from external military threats and attacks, which was recognized as the ultimate raison d'õetre of sovereign states*<sup>6</sup> (NASU, 2011, p. 16). Assim, observou-se nesse período que o pensamento vigente *õ*automatizou a identificação tendencial entre segurança e segurança nacional, traduzida em preservação da independência política e da soberania territorial do Estado, por meio das Forças Armadas, do desempenho diplomático e dos serviços de informação *õ* (PUREZA, 2009, p. 23). Portanto, tomando o Estado como referente principal da segurança e considerando o meio no qual ele está inserido como anárquico, o entendimento tradicional de segurança predominante no período pós-1945 priorizou apenas um setor (militar) e um ator (Estado) no âmbito das relações internacionais (CRAVO, 2009, p. 72).

---

<sup>6</sup> *õ*Estava intrinsecamente ligado à segurança nacional, ou seja, à proteção territorial contra ameaças militares e ataques externos, que era considerado como razão de ser dos Estados soberanos *õ* (tradução livre).

A existência da *ultimate weapon* no meio internacional modificou, nesse contexto, as dinâmicas de segurança e defesa, uma vez que a noção de "defesa" em seu sentido tradicional, deixou de existir. O poder altamente destrutivo das armas nucleares e sua proliferação ao longo do século XX suscitaram ameaças das quais nenhum Estado, nem mesmo as grandes potências, poderiam se defender plenamente. Em caso de um ataque nuclear, a "defesa" consistiria apenas na ameaça de retaliação também nuclear.

Nisso consistiu basicamente a lógica da dissuasão (*deterrence*) predominante no período da Guerra Fria (HENKIN, 1964). A segurança dos Estados Unidos, em relação à União Soviética, baseava-se no fato de que os soviéticos estavam cientes de que se atacassem, e mesmo que conseguissem infligir grande destruição no outro lado, os Estados Unidos ainda teriam condições de retaliar e também destruir a União Soviética. Em nenhuma circunstância, entretanto, os danos causados pelos ataques nucleares poderiam ser evitados, levando todas as partes envolvidas à total destruição.

A perspectiva de que apenas um forte poder dissuasório poderia garantir em certa medida a segurança nacional frente às ameaças externas colocou as políticas armamentistas no topo da agenda política dos Estados. Soma-se a isso o uso político que o poder militar possuía nesse contexto, como forma de criar e manter alianças, influenciar o comportamento de outros Estados e alcançar prestígio internacional (HENKIN, 1964). Esse cenário intensificou a corrida armamentista ao impulsionar os Estados a investir cada vez mais em materiais bélicos e em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias militares.

Neste contexto, a intensificação da corrida armamentista gerou reflexos inesperados no sistema internacional, principalmente nos campos da segurança e da defesa. O chamado dilema da segurança, concebido em 1950 por John Herz, apontou o paradoxo no qual os Estados estavam envolvidos: ao perquirir sua própria segurança, autodefesa e preservação por meio do armamentismo e de investimentos no setor militar, um Estado gerava insegurança aos demais atores do sistema internacional, uma vez que medidas defensivas de cunho militar adotadas por uns poderiam ser interpretadas como ofensivas por outros (HERZ, 1950, p. 157). Assim, o dilema da segurança se aplicou principalmente em relação às políticas de (des)armamento dos Estados, refletindo a ambivalência presente na perspectiva realista da segurança, uma vez que a busca pela segurança não gera segurança, mas sim o seu oposto, a

insegurança, e coloca em pauta o problema da incerteza, pois as motivações benignas dos atores não são uma regularidade nas relações entre os Estados (MARCONI, 2010, p. 138).

No final da década de 1970, Robert Jervis aprofundou os estudos sobre o dilema da segurança, apresentando duas variáveis capazes de afetar a natureza das interações interestatais quanto às políticas armamentistas: o *offense-defense balance* e a *offense-defense differentiation* (JERVIS, 1978). Estas variáveis dizem respeito aos tipos de armas possuídos pelos Estados e ao propósito que elas servem: se defensivas ou ofensivas. Essa diferenciação teria um impacto importante no modo como tais políticas eram percebidas pelos outros Estados no sistema internacional, uma vez que a aquisição de armas defensivas geraria um nível menor de insegurança nos demais atores. Deste modo, o dilema da segurança seria diluído na medida em que as armas defensivas fossem priorizadas em detrimento das ofensivas (MARCONI, 2010, p. 139). Sobre isso, Jervis explica que

quando se podem diferenciar as armas defensivas das ofensivas, é possível que um Estado se torne mais seguro sem fazer que os demais se sintam menos seguros. Quando as armas defensivas têm vantagem em relação às ofensivas, um grande aumento da segurança de um Estado provoca apenas uma leve queda na segurança dos demais, e as potências do *status quo* podem usufruir um alto nível de segurança, bem como escapar do estado de natureza (JERVIS, 1978, p. 187).

A partir do exposto acima, pode-se inferir que o entendimento das questões de segurança no período da Guerra Fria influenciou grandemente as negociações de controle de armas e desarmamento ao longo daquele período. A relevância do poder militar como principal meio de garantir a sobrevivência estatal contribuiu para que questões relacionadas a esse fator tivessem um grau de sensibilidade política maior nas esferas multilaterais. Os reflexos desse comportamento estatal, retratados pelo dilema da segurança, contribuiu para que iniciativas de controle de armas e desarmamento estivessem presentes na pauta da agenda política internacional pós-1945.

### **1.3 Desarmamento e controle de armas durante a Guerra Fria**

Os processos de controle de armas e desarmamento desenvolvidos no período pós-1945 estavam intrinsecamente relacionados às políticas armamentistas perpetuadas principalmente pelas duas super potências. A busca pela segurança nacional dentro da lógica da *deterrence*, isto é, a busca pela dissuasão através do domínio tecnologia nuclear para fins bélicos fortaleceu a importância do poder militar e a necessidade de investir em sistemas bélicos de segurança. Do mesmo modo, as iniciativas de controle de armas inseriram-se nesse contexto como meio alternativo para alcançar o mesmo objetivo: a segurança nacional. Conforme escreveu Louis Henkin, *o [í ] disarmament can be acceptable only if it serves better, or as well, the purposes for which nations build and maintain armaments, or has other countervailing advantages to national interest*<sup>7</sup> (HENKIN, 1964, p. 5).

Nesse contexto, os esforços diplomáticos observados nesse período em direção a acordos de controle de armas e desarmamento faziam parte da pauta da política de defesa dos Estados dentro de um espectro de objetivos mais amplos de política externa. Desse modo, tais esforços eram tidos como ferramenta alternativa para se alcançar os mesmos objetivos estratégicos presentes nas políticas armamentistas. Apesar disso, é importante salientar que as iniciativas de controle de armas realizados nesse período serviram também a outros propósitos políticos. Sobre isso, Bloomfield, Clemens Jr. e Griffiths apontaram, em 1966, seis objetivos para os quais as propostas de controle de armas e desarmamento feitas pela União Soviética serviriam.

Primeiramente, tais movimentos contribuiriam para fortalecer a imagem pacífica da União Soviética no sistema internacional. Outro objetivo seria fornecer alternativas conciliatórias ao ocidente em relação aos objetivos políticos do bloco soviético, a fim de evitar a utilização de estratégias mais agressivas. Terceiro, uma proposta de controle de armas poderia ser utilizada para amenizar o impacto que políticas externas agressivas teriam sobre o ocidente. Além disso, a política de controle de armas poderia servir como forma de intimidar o ocidente e demonstrar descontentamento do bloco soviético em relação às políticas realizadas pelos países ocidentais. Isso era feito principalmente por meio de paralisação das negociações. As propostas de acordos poderiam servir também para lidar com ameaças estratégicas específicas, como observado, por exemplo, na

---

<sup>7</sup> *o[...]* desarmamento pode ser aceitável apenas se servir melhor, ou tão bem quanto, os fins para os quais as nações constroem e mantêm armamentos; ou se possui outras vantagens compensatórias para o interesse nacional (tradução livre).

proposta feita pela União Soviética de proibir os testes nucleares logo após os testes realizados por ela terem terminado e os testes de países ocidentais estarem prestes a começar. Por último, o engajamento em negociações de controle de armas e desarmamento poderia servir também para aumentar a confiança dos países ocidentais em relação às políticas soviéticas (BLOOMFIELD *et al*, 1966, p. 130-134).

Somando-se aos objetivos mencionados, Brennan (1961) lista ainda objetivos relacionados à propaganda política e projeção internacional de valores e princípios dos Estados envolvidos em tais processos, assim como objetivos relacionados a interesses econômicos, como liberar recursos alocados no setor militar para outros propósitos.

A utilização dos processos de controle de armas como uma ferramenta política foi feita por todas as partes envolvidas nas negociações. Sobre isso, vale ressaltar que apesar de os acordos controle de armas terem de envolver, em teoria, todas as nações do mundo com capacidades militares reais ou potenciais, as negociações nesse período foram dominadas pelas interações entre as duas super potências. Isso resultava da concentração de armamentos nos Estados Unidos e na União Soviética após a II Guerra Mundial. Assim, a ênfase dos processos observados nesse período foi essencialmente bilateral.

Do mesmo modo, o foco das negociações era estabelecer limites e controle dos arsenais desses dois atores principalmente. As outras nações, nesse contexto, participavam exercendo pressão para que avanços fossem alcançados especialmente no que se refere à eliminação ou controle das armas de destruição em massa e à diminuição da corrida armamentista (HENKIN, 1964).

Apesar do engajamento e de muitas propostas de controle de armas e desarmamento terem sido feitas, os anos seguintes foram marcados por entraves nas negociações. O período entre 1945 e 1949 foi caracterizado pelo monopólio estadunidense sobre a tecnologia nuclear e pela superioridade indiscutível da União Soviética em armamentos convencionais. As discussões centraram-se, assim, quase que exclusivamente nos esforços de controlar a energia nuclear. A proposta da União Soviética de banimento total da bomba nuclear em troca de cortes proporcionais em seu arsenal de armas convencional foi negada pelos Estados Unidos, que por sua vez contrapropôs entregar o domínio da tecnologia nuclear para uma agência internacional para fins de controle e desenvolvimento pacífico. Tal proposta foi igualmente rejeitada

pela União Soviética, uma vez que o controle internacional dificultaria a aquisição da referida tecnologia por eles. Assim, pouco progresso foi realizado nesse estágio inicial (LUARD, 1965).

Em 1949, a União Soviética detonou sua primeira bomba nuclear, tornando-se o segundo país do mundo a dominar a tecnologia nuclear para fins bélicos. Por outro lado, os Estados Unidos voltou a investir em armamentos convencionais, buscando reduzir a disparidade com o bloco soviético. A partir de então, as negociações passaram a ser mais frequentes, cada lado buscando centrar o foco das discussões na categoria de armas em que não possuía superioridade. A eclosão da Guerra da Coreia, em 1950, paralisou as negociações, que retornaram apenas em 1953, após o armistício, ano também da morte de Stalin e da detonação da bomba atômica pela União Soviética. Tal contexto impulsionou a retomada das negociações, mas acordos significativos pareciam cada vez mais improváveis, considerando que a corrida armamentista estava apenas começando e que o conhecimento de como fazer a bomba não poderia ser eliminado (LUARD, 1965).

Com a diminuição da diferença dos arsenais de armas convencionais e nucleares entre as duas super potências, a União Soviética concordou em postergar a criação de um acordo de desarmamento completo. Assim, as negociações, entre 1955 e 1958, focaram-se em medidas periféricas de controle de armas e limitações pontuais, como zonas de armamentos limitados, inspeções aéreas e medidas contra-ataques surpresas, apesar das dificuldades enfrentadas também para tratar desses pontos. Nesse contexto, em 1957 foi criada a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), cujo objetivo principal era *to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world* (AIEA, 1956). No ano seguinte, a União Soviética lançou seu primeiro satélite ao espaço, Sputnik, contribuindo para aumentar seu prestígio internacional e fortalecer as políticas armamentistas americanas, a fim de superar um possível *missile gap* (HENKIN, 1964).

A partir de 1959 as negociações centraram-se em medidas limitadas de controle, apesar da proposta feita pela União Soviética naquele ano para um *General and Complete Disarmament*, que foi considerada apenas como propaganda pelos Estados Unidos, uma vez que os prazos apresentados pelos soviéticos não eram razoáveis (BECHHOEFER, 1961). Ainda assim, nesse período observou-se o avanço das

negociações com medidas colaterais de controle, sem compromissos de desarmamento significativos diretos entre as potências nucleares.

A primeira dessas medidas foi a criação do Tratado da Antártida em 1959, determinando a desmilitarização, inclusive nuclear, daquela região. Em 1963, uma linha de comunicação direta entre os chefes de estado soviético e norte-americano foi estabelecida com o objetivo de diminuir o risco de guerra por acidente, por interpretação falsa de fatos ou por falha nas comunicações (LAVENÈRE-WANDERLEY, 1971, p. 194). Além disso, nesse mesmo ano foi adotado o Tratado de Proscrição das Experiências com Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Cósmico e Sob a Água, conhecido também como Tratado de Proibição Parcial dos Testes Nucleares por não proibir a realização de testes nucleares subterrâneos.

Em 1967, a adoção do Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e no Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes marcou o desarmamento nuclear do espaço sideral. Ademais, no âmbito regional nesse mesmo ano a América Latina se tornou a primeira região povoada do mundo a se declarar livre de armas nucleares, com a assinatura do Tratado de Proscrição das Armas Nucleares na América Latina, conhecido como Tratado de Tlatelolco.

Nesse contexto, as conquistas alcançadas através com os acordos supracitados contribuíram para aumentar a confiança entre as partes e, assim, avançar as negociações em outra pauta importante: a não-proliferação de armas nucleares. Preocupações com esse assunto surgiram no âmbito das Nações Unidas em 1956, quando a União Soviética propôs a criação de uma zona desnuclearizada na Europa Central e os Estados Unidos apresentaram um conjunto de medidas parciais de controle, entre as quais estava a proibição de transferência do controle de armas nucleares para outros países, exceto em caso de defesa contra um ataque.

Apesar desses passos iniciais, foi com a apresentação de um anteprojeto de resolução sobre o assunto feito pela Irlanda em 1958 durante a XIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas que tal pauta se fortaleceu. As negociações nesse âmbito avançaram nos anos seguintes, culminando na aprovação unânime, em 4 de dezembro de 1961, da Resolução 1665 (XVI), reiterando o apelo para que os Estados chegassem a um acordo para evitar a disseminação das armas nucleares.

Entre 1961 e 1967, essa foi a principal pauta do Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento das Nações Unidas, do qual o Brasil fazia parte. Durante as negociações, tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética concordaram que as negociações acerca da não-proliferação não deveriam ser um fim em si mesmo, mas sim fazer parte de um plano em direção ao desarmamento geral e completo de armas nucleares. A Crise dos Mísseis deflagrada em 1962 teve um efeito significativo na dinâmica das negociações sobre armamentos, inaugurando a fase de *détente* que se estendeu até o fim dos anos setenta e que propiciou um contexto mais favorável às negociações. Acrescenta-se a isso o fato de que em 1964 a China comunista tornou-se a quinta potência nuclear, juntamente com os Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e França, fortalecendo, assim o debate sobre a não-proliferação.

Em 1965, foi aprovada a Resolução 2028 (XX), na qual os cinco princípios orientadores para a elaboração do tratado de não-proliferação, apresentados pelos países não-alinhados<sup>8</sup> naquele mesmo ano no Comitê das dezoito Nações sobre o Desarmamento, foram consagrados como princípios delineadores para as negociações. Tais princípios afirmavam que: a) o tratado não poderia conter nenhuma brecha para a proliferação, direta ou indireta, de armas nucleares, sob quaisquer circunstâncias; b) deveria haver equilíbrio de responsabilidades e obrigações entre as potências nucleares e as não-nucleares; c) o tratado deveria ser um passo em direção ao desarmamento nuclear geral e completo; d) deveria haver, no tratado, mecanismos aceitáveis e viáveis de verificação da sua execução; e e) nenhuma disposição no tratado poderia afetar o direito dos Estados de realizar acordos regionais de desarmamento.

A partir de então, as negociações avançaram, culminando na adoção de um anteprojeto de tratado proposto pelos Estados Unidos e pela União Soviética em 1967, projeto esse aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em junho de 1968. Assim, em julho de 1968 o Tratado de Não-Proliferação (TNP) de Armas Nucleares foi aberto para assinaturas. O texto final estabeleceu, em linhas gerais, que os países não detentores de armamentos nucleares se comprometiam a não os desenvolver ou adquiri-los; em contrapartida os detentores se comprometiam a facilitar o acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos e a desmantelar seus respectivos arsenais. Além disso, as

---

<sup>8</sup> Os oito países não-alinhados do Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento eram Brasil, Etiópia, Índia, México, Myanmar (anteriormente chamado de Burma), Nigéria, Suécia e República Árabe Unida.

partes se comprometiam, no artigo VI, a prosseguir, de boa-fé, com as negociações sobre medidas efetivas para cessação da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear.

A criação do TNP representou um importante marco nos processos de controle de armas internacionais, ainda que muito limitado e passível de críticas. Enquanto o tratado consagrou medidas significativas de não-proliferação horizontal, ou seja, aquisição de armas nucleares por países militarmente não-nucleares, a proliferação vertical, isto é, o aumento da produção de armas nucleares pelos países que já possuem tal armamento, não foi abordada no referido tratado. Ademais, o texto final não incluiu qualquer dispositivo de controle sobre as atividades nucleares realizadas pelas potências nucleares, ao mesmo tempo em que determinava que os países não nucleares fossem submetidos a um sistema de controle e salvaguardas a ser formulado (Artigo III) (LAVENÈRE-WANDERLEY, 1971).

Apesar das críticas e limitações, com a criação do TNP o problema nuclear pareceu ter sido temporariamente resolvido, o que abriu espaço na agenda internacional para tratar de ameaças derivadas de outros tipos de armas de destruição em massa, especificamente, as armas químicas e biológicas. Os primeiros esforços de controle de tais armamentos foram a Conferência de Paz de Haia de 1899 e o Protocolo de Genebra, de 1925. A Convenção de Haia proibia a utilização de veneno ou armas envenenadas em conflitos armados, mas não abordou a questão das armas bacteriológicas.

Já o Protocolo de Genebra, adotado após a utilização maciça de armas químicas e bacteriológicas pela Alemanha durante a I Guerra Mundial, proibiu o uso desses dois tipos de armas. Entretanto, nada dispôs acerca do desenvolvimento, produção, armazenamento e transferência dessas armas e não estabeleceu mecanismos de verificação ou monitoramento da implementação das disposições previstas no Protocolo. Por fim, apesar do número significativo de Estados partes do Protocolo<sup>9</sup>, muitos reservaram-se o direito do uso retaliatório de armas químicas e bacteriológicas, como medida de defesa. Essas características e seu caráter contratual fizeram com que tal documento fosse essencialmente um *no-first use agreement*.

---

<sup>9</sup> Num primeiro momento, 36 Estados assinaram o Protocolo de Genebra, fazendo com esse documento entrasse em vigor em 1928. Em 2015, 138 Estados são partes desse Protocolo.

Apesar da criação de tais documentos, eles não foram suficientes para impedir que armas químicas e biológicas fossem utilizadas novamente durante a II Guerra Mundial, evidenciando, assim, as limitações desses dispositivos e a necessidade de construir mecanismos de controle mais eficazes. Vale ressaltar que durante o período da Guerra Fria os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e produção de armas químicas e biológicas aumentaram. Assim, após o advento do Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 1968, a comunidade internacional voltou-se novamente à pauta das armas químicas e biológicas.

A primeira decisão tomada ao retomar as discussões sobre essa pauta foi separar as agendas das armas biológicas e químicas, de forma a lidar com cada tipo separadamente. Tal opção refletia a crença da comunidade internacional de que a pauta das armas biológicas seria passível de um processo de negociação mais rápido do que a de armas químicas.

Assim, em julho de 1969, o Reino Unido fez uma declaração no Comitê de Desarmamento das Nações Unidas chamando as nações a erradicar completamente as armas biológicas. Em setembro daquele ano, a União Soviética submeteu um documento apoiando o chamado feito pelo Reino Unido, demonstrando que estaria disposta a discutir tal problema. Seguindo esses acontecimentos, os Estados Unidos, sob presidência de Richard Nixon, anunciou em novembro de 1969 sua decisão de se desarmar unilateralmente, renunciando ao direito de usar e desenvolver armas biológicas e se comprometendo a destruir completamente seu estoque dessas armas (BRAD, 1999).

A partir desses acontecimentos, um acordo bilateral entre os Estados Unidos e a União Soviética foi rapidamente concluído, o qual foi adotado como modelo para a Convenção sobre Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Toxinas, aberta para assinaturas em 1972, e que entrou em vigor em 1975. Tal tratado proibiu completamente a produção, desenvolvimento, armazenamento, aquisição ou retenção de armas biológicas, além de determinar a destruição dos estoques. Apesar disso, o uso e desenvolvimento de tecnologias biológicas, bacteriológicas e com toxinas para fins pacíficos não foi proibido.

A maior limitação dessa Convenção, entretanto, foi a não criação de mecanismos de monitoramento e controle da implementação de suas disposições. Isso enfraqueceu o

regime e facilitou que alegações de utilização dessas armas surgissem ao longo da segunda metade do século XX, sem que nenhuma pudesse ser completamente comprovada (BRAD, 1999).

Enquanto as negociações sobre armas biológicas e bacteriológicas se desenvolviam rapidamente, o mesmo não era observado no caso de armas químicas. Durante o período da Guerra Fria as negociações nesse âmbito foram marcadas por dificuldades em encontrar equilíbrio entre a necessidade de erradicar o desenvolvimento, produção, uso e transferência dessas armas e os interesses econômico-comerciais existentes em torno dos produtos e agentes químicos de uso industrial. Qualquer agente químico pode ser utilizado como uma arma se empregado em grande quantidade. Desse modo, como garantir que a produção de certo agente químico será apenas para uso pacífico? Como verificar o cumprimento de disposições internacionais por meio de inspeções sem infringir os interesses comerciais dos Estados nessa matéria?

Esses entraves paralisaram as negociações num primeiro momento. Entretanto, a eclosão da Guerra Irã-Iraque em 1980 e a utilização de armas químicas pelo Iraque fortaleceram o processo de negociação. Assim, após 12 anos de negociações, em janeiro de 1993 a Convenção sobre Armas Químicas foi aberta para assinaturas, entrando em vigor em abril de 1997. Assim como a Convenção sobre Armas Biológicas (Bacteriológicas) e Toxinas de 1972, esse tratado proibiu completamente o uso, produção, desenvolvimento, aquisição, armazenamento e transferência de armas químicas, permitindo, por outro lado, o desenvolvimento e uso de tecnologias e produtos químicos para fins pacíficos.

A partir da experiência obtida com o regime de armas biológicas, os Estados buscaram não cometer os mesmos erros no regime de armas químicas, criando, assim, a Organização para Proibição de Armas Químicas, órgão responsável pelo monitoramento e verificação da implementação das disposições da convenção pelos Estados partes. Isso seria feito principalmente por meio de inspeções técnicas realizadas em instalações militares e industriais, a fim de assegurar a credibilidade e a transparência do regime, garantindo que as atividades realizadas pelos Estados envolvendo agentes químicos estejam em cumprimento com as disposições consagradas pela Convenção.

Paralelamente, Estados Unidos e União Soviética continuaram as negociações acerca das armas nucleares. Destacaram-se nesse período as duas rodadas de

negociações conhecidas como SALT ó *Strategic Arms Limitations Talks*, que resultaram em acordos e tratados distintos. A primeira rodada, conhecida como SALT I, resultou na adoção do Tratado de Mísseis Anti-Balísticos e do Acordo Interino sobre Limitações de Armas Ofensivas Estratégicas, ambos de 1972. A segunda rodada s também resultou em acordo celebrado em 1979, com regulamentações específicas sobre os mísseis desenvolvidos por cada parte. Esse último acordo, entretanto, não foi ratificado pelos Estados Unidos, em resposta à invasão soviética ao Afeganistão, iniciada naquele mesmo ano (US DEPARTMENT OF STATE, 2015).

Além disso, já no final da Guerra Fria, negociações sobre redução de armamentos nucleares foram realizadas, ficando conhecidas como START ó *Strategic Arms Reduction Talks*. Tais negociações resultaram nos acordos START I, em 1991, entre os Estados Unidos e a União Soviética, e START II, em 1993, entre os Estados Unidos e a Rússia, ambos prevendo a redução do número de armas nucleares dos dois países em patamares mutuamente acordados.

Apesar desses acordos, observou-se que enquanto na pauta de armas químicas e biológicas foi possível chegar a acordos de desarmamento total, a pauta de armas nucleares avançou apenas no campo do controle de armas, limitando-se à redução de arsenais e a esforços de não-proliferação.

Os avanços obtidos no campo de armas biológicas e químicas parecem estar relacionados a alguns fatores específicos: primeiramente tais armamentos exigiam um custo muito menor de fabricação e um nível de conhecimento tecnológico inferior ao de armas nucleares. Desse modo, a proliferação de armas químicas e biológicas era facilitada, aumentando o nível de insegurança dos outros atores no sistema internacional. Soma-se a isso o alto custo financeiro para manter arsenais biológicos e químicos em segurança contra acidentes, vazamentos, entre outros possíveis incidentes.

Ao mesmo tempo, a posse de armas nucleares pelos Estados Unidos e pela União Soviética garantia a eles as condições estratégico-militares necessárias para assegurar sua segurança nacional, dentro da lógica da *deterrence*. Assim, abrir mão da posse de armas biológicas e químicas era uma medida militarmente racional e economicamente válida, uma vez que a criação de um regime de desarmamento universal diminuiria os riscos e as ameaças à segurança nacional, liberando também recursos para serem investidos em outras áreas (MARTIN; CHRISTOPHER; EITZEN, 2007).

Apesar de a agenda internacional de desarmamento e controle de armas durante a Guerra Fria ter se centrado nas armas de destruição em massa, os impactos humanitários causados por armas convencionais na Guerra do Vietnã (1955-1975) levaram à mobilização da comunidade internacional, especialmente por meio da pressão feita por organizações e movimentos humanitários, para regulamentar seu uso e erradicar certas armas convencionais.

Os regimes de controle de armas e de desarmamento de armas de destruição em massa desenvolvidos nos anos anteriores tiveram um papel importante na formação dos regimes de armas convencionais. As experiências anteriores proporcionaram um *modus operandi* em relação à forma como as negociações deveriam ser conduzidas. Isso pode ser verificado pela consolidação das Nações Unidas como foro legítimo para tratar desses assuntos e do modo de tomada de decisão por consenso como o mais desejável. Essas características incidiram também no conteúdo dos regimes de armas convencionais criados, uma vez que o teor das decisões tomadas refletia a forma como as questões de segurança estavam sendo abordadas nos regimes anteriores. Apesar dos aspectos humanitários presentes nas negociações, estes eram contrabalanceados pelos interesses estratégico-militares relacionados à posse e ao uso de armamentos no âmbito da busca pela segurança nacional.

Nesse contexto, o principal regime resultante das discussões realizadas no âmbito das Nações Unidas foi a Convenção sobre a Proibição ou Restrição do Uso de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas Excessivamente Nocivas ou com efeitos Indiscriminados, conhecida como Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), adotada em 1980 juntamente com seus três Protocolos adicionais. O objetivo principal dessa convenção foi banir ou restringir o uso de tipos específicos de armas que causam danos desnecessários a combatentes ou afetam civis de forma indiscriminada em situações de conflitos internacionais. Assim, inicialmente foram assinados três protocolos iniciais, abordando os problemas causados por fragmentos não-detectáveis a raios-X (Protocolo I), minas terrestres, armadilhas e outros aparelhos (Protocolo II) e armas incendiárias (Protocolo III).

Esse regime continuou a ser desenvolvido no período pós-Guerra Fria. Durante a Primeira Conferência de Revisão da CCAC, em 1995, os Estados partes negociaram e adotaram o quarto protocolo, proibindo o uso de armas laser que causam cegueira, que

entrou em vigor em julho de 1998. Além disso, no ano seguinte, também foi adotado uma emenda ao Protocolo II, buscando fortalecer os dispositivos consagrados naquele documento, em resposta à crescente crise humanitária causada principalmente por minas terrestres, entrando em vigor em 1998.

Uma importante modificação no escopo desse regime foi realizada durante a Segunda Conferência de Exame realizada em Genebra, Suíça, em dezembro de 2001. Nessa ocasião, os Estados partes, reconhecendo o fato de que a maioria dos conflitos ocorrem dentro das fronteiras de um país, concordaram em adotar uma emenda à CCAC em seu artigo 1º de forma que esse tratado também se aplique em situações de conflitos armados não-internacionais. Tal emenda entrou em vigor em maio de 2004.

Finalmente, o último protocolo criado no âmbito da CCAC, o Protocolo V sobre Explosivos Remanescentes de Guerra, foi adotado em novembro de 2003, buscando tratar o problema causado por dispositivos bélicos abandonados ou que falharam ao explodir durante os conflitos e que se tornam um legado nocivo da guerra às populações locais e às equipes de ajuda humanitária trabalhando nessas regiões. Tal protocolo entrou em vigor em novembro de 2006.

É necessário considerar, entretanto, que apesar de a CCAC ser um tratado criado devido a preocupações humanitárias, o modo como as negociações foram conduzidas e as considerações estratégico-militares dos Estados em relação às armas envolvidas fizeram com que o imperativo humanitário de erradicar totalmente aquelas armas não pudesse ser completamente atendido, especialmente no que se referia às minas terrestres antipessoal. O sistema de tomada de decisão baseado no consenso e o interesse militar por essas armas impossibilitaram que medidas mais eficazes fossem acordadas, limitando-se, assim, a restrições parciais ao uso e medidas pós-conflito de limpeza de territórios contaminados.

Considerando o exposto acima, verifica-se que os processos de desarmamento e controle de armas durante a Guerra Fria foram pautados pelos interesses estratégico-militares relacionados à segurança nacional dos Estados. O entendimento tradicional da segurança acompanhado pelo dilema da segurança neste período realçou a importância estratégica das políticas de (des)armamento, colocando a participação em processos diplomáticos de controle de armas como parte de uma estratégia de defesa nacional.

*Assim, arms control in the nuclear age was framed first as a component part of an*

*overall military and national security strategy ó as an instrument of policy and an adjunct to force posture, not a utopian or moral crusade* (LARSEN; SMITH, 2005, p. 4).<sup>10</sup> É com base nessas características que chamamos esses regimes, nesse trabalho, de *controle de armas e desarmamento estratégico*.

#### **1.4 O Brasil frente aos regimes de desarmamento e controle de armas estratégicos**

Historicamente, as posições do Brasil frente aos regimes de controle de armas e desarmamento foram fortemente influenciadas pelo projeto de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico nacional. A busca ao acesso a tecnologias sensíveis de uso dual necessárias para a inserção competitiva internacional do país e a construção de capacidades militares esteve no centro dos interesses brasileiros durante a segunda metade do século XX, visando alcançar autonomia estratégica em matéria de defesa. A partir dos anos 1990, as posturas adotadas pelo Brasil frente a tais regimes passaram a refletir uma preocupação secundária com assuntos estritamente militares, apresentando-se como uma ferramenta para restabelecer a credibilidade e a confiabilidade da nação no cenário internacional, a fim de lograr acesso às tecnologias consideradas imprescindíveis para o desenvolvimento nacional (VAZ, 1993).

Essas condicionantes levaram o Brasil a adotar posturas, na maioria dos casos, convergentes com seus principais parceiros fornecedores de tecnologia. Apesar disso, o Brasil buscou, ao mesmo tempo, atuar de forma independente nas instâncias multilaterais, buscando defender seus interesses se posicionado contra quaisquer medidas que pudessem impedir o desenvolvimento nacional ou aumentar as assimetrias de poder entre as nações no sistema internacional. Assim, durante o período da Guerra Fria, observou-se o empenho da diplomacia brasileira de trazer à mesa de negociações questões relacionadas ao desenvolvimento das nações, inclusive a liberação, para tal fim, de recursos decorrente dos processos de controle de armas e desarmamento.

---

<sup>10</sup> ão controle de armas na era nuclear foi marcado primeiramente como um componente parte da visão militar e da estratégia de segurança nacional ó como um instrumento de política e um adjunto para forçar a postura, não como uma utopia ou uma cruzada moralö (tradução livre).

É necessário ressaltar, entretanto, que até os anos 1980 a pauta do desarmamento não foi prioritária na agenda de política externa do Brasil (AZAMBUJA, 1989). A posição do Brasil no cenário internacional como ator secundário e a pequenez de seu poder bélico associados à praticamente inexistência de ameaças imediatas ou potenciais à segurança nacional naquele período contribuíram para colocar as pautas associadas ao desarmamento e controle de armas em segundo plano (VAZ, 1993).

O famoso discurso proferido pelo então Chanceler João Augusto de Araújo Castro na abertura da XVIII sessão da Assembleia geral das Nações Unidas, em 1963, conhecido como o Discurso dos Três Ds, apresentou a perspectiva brasileira, apontando para a necessidade de pautar as questões internacionais a partir de três temas fundamentais: desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização. Desse modo, o Brasil buscou impedir que a agenda internacional fosse dominada apenas pelas preocupações das superpotências, que naquele momento, referiam-se principalmente às questões de segurança e controle de armas.

Apesar disso, o país participou de todas as principais negociações multilaterais realizadas no âmbito das Nações Unidas desde a década de sessenta, contribuindo especialmente nas discussões acerca dos esforços para evitar a nuclearização da América Latina, da não-proliferação nuclear e dos vínculos entre desarmamento e desenvolvimento (AZAMBUJA, 1989).

Nesse contexto, logo após a Crise dos Mísseis, em 1962, o Brasil submeteu um projeto de resolução à Assembleia Geral das Nações Unidas, co-patrocinado pela Bolívia, Chile e Equador, propondo a criação de uma zona livre de armas nucleares na América Latina. Oposições dos Estados Unidos e da União Soviética impediram que tal proposta fosse aprovada naquele momento. Entretanto, a mesma foi um importante instrumento que proporcionou o início das discussões que levariam à adoção do Tratado de Tlatelolco em 1967. O Brasil participou ativamente do processo de negociação do referido tratado, assinando-o em maio de 1967 e ratificando-o no ano seguinte (LAVENÈRE-WNDERLEY, 1971).

Apesar disso, cabe destacar que no primeiro momento o Brasil não realizou uma ratificação plena daquele tratado, uma vez que o processo interno não foi consumado com a promulgação do mesmo, o que ocorreu apenas em 1994. O Brasil fez reservas ao Tratado de Tlatelolco pelo fato de a França não ter assumido compromisso pleno com a

não proliferação e com o *õno first useõ* do protocolo adicional I ao tratado firmado em 1967. Com isso, o Brasil poderia ao mesmo tempo afirmar seu compromisso com a não proliferação, por ter assinado e ratificado o tratado, mas deixava uma porta aberta para eventualmente proliferar, como de fato, procurou fazê-lo nos anos 1970.

Do mesmo modo, o Brasil também participou ativamente das negociações realizadas no âmbito das Nações Unidas acerca da criação de um tratado universal de não-proliferação nuclear. O Brasil fazia parte do Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento, atuando juntamente com os outros sete países não-alinhados ó Etiópia, Índia, México, Myanmar, Nigéria, Suécia e República Árabe Unida ó no debate conceitual acerca do conteúdo que tal tratado deveria possuir. Assim, o Brasil apoiou a adoção dos õcinco princípios orientadoresõ das negociações, lançado pelos países não-alinhados, mas ao final das negociações se recusou em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), resultante principalmente do texto submetido pelos Estados Unidos e pela União Soviética.

Entre os principais pontos apresentados pelo Brasil para não assinar o referido tratado estavam: a) o texto final adotado não atendia, satisfatoriamente, aos õcinco princípios orientadoresõ das negociações enumerados na Resolução 2028 (XX); b) o Tratado não estabeleceu um equilíbrio aceitável entre responsabilidade e obrigações mútuas entre as cinco potências nucleares e os países não nucleares; c) o texto final não incluiu qualquer compromisso, real e tangível, por parte das potências nucleares em direção ao desarmamento nuclear, total ou parcial; d) pelo texto do TNP, os Estados não nucleares ficavam submetidos ao controle obrigatório da Agência Internacional de Energia Atômica, enquanto o mesmo não era determinado para as potências nucleares; e e) o tratado adotado não equilibrou, de forma justa e equitativa, a necessidade de evitar o risco da proliferação de armas nucleares no mundo com o desenvolvimento de tecnologia de energia nuclear para fins pacíficos, visando o progresso econômico e social de todos os povos (LAVENÈRE-WNDERLEY, 1971, p. 236-237).

Desse modo, a posição adotada pelo Brasil frente àquele regime baseou-se no princípio de que o país não deveria corroborar com esforços ou processos que implicassem em qualquer forma de congelamento de poder no sistema internacional ou que restringisse o desenvolvimento de energia nuclear para fins pacíficos e o acesso a tecnologias sensíveis (VAZ, 1993).

Por outro lado, a postura brasileira perante o regime de armas biológicas, negociado logo em seguida, foi distinta. O Brasil participou ativamente das negociações que precederam a adoção da Convenção sobre Armas Biológicas e o texto final do tratado, proibindo completamente o uso, a produção, o desenvolvimento, a aquisição, o armazenamento e a transferência de armas biológicas, agradou o governo brasileiro. Assim, o Brasil assinou esse tratado em 1972, ratificando-o logo em seguida (VAZ, 2010).

Apesar disso, a recusa brasileira em participar do TNP gerou preocupações na comunidade internacional, em especial dos Estados Unidos, acerca dos interesses do país em relação à tecnologia nuclear, com suspeitas de que o Brasil pudesse estar investindo secretamente no desenvolvimento de armas nucleares. Tais temores internacionais se fortaleceram com a assinatura do Acordo de Cooperação Nuclear com a Alemanha, em 1974, e o rompimento do Acordo de Cooperação Militar que o Brasil possuía com os Estados Unidos, em 1977. O Brasil respondeu a esse cenário reafirmando seu compromisso com a não-proliferação nuclear e com o desenvolvimento nuclear para fins exclusivamente pacíficos. Além disso, a participação no Tratado de Tlatelolco era tida como suficiente para demonstrar tal postura, apesar das ambiguidades destacadas anteriormente. Entretanto, esses argumentos não foram suficientes para diminuir as suspeitas da comunidade internacional.

Este cenário dificultou o acesso do país a tecnologias sensíveis necessárias para o desenvolvimento tecnológico e científico do país, sobretudo no setor estratégico-militar. Naquele período, a busca pela autonomia estratégica nacional era prioridade para as Forças Armadas brasileiras, levando à criação do Programa Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), em 1973. O desenvolvimento da indústria nacional de armas convencionais e os interesses estratégicos existentes em torno dessas atividades não impediram, entretanto, o país de assinar a Convenção sobre Certas Armas Convencionais de 1980. O Brasil participou ativamente do processo de negociação desse tratado, buscando garantir um equilíbrio entre os imperativos humanitários e os interesses estratégicos nacionais existentes em torno das armas convencionais (VAZ, 2010).

Além disso, duas pautas eram de especial interesse para o Brasil: o desenvolvimento tecnológico nas áreas nuclear e espacial (CAVAGNARI FILHO,

1989). No início dos anos 1980, o Brasil criou a Missão Espacial Brasileira Completa (MEBC), um programa aeroespacial que buscava adquirir capacidade tecnológica e gerencial de atividades espaciais. O objetivo principal desse programa era desenvolver tecnologias e infraestrutura necessárias para a construção, lançamento e operação de satélites. Ao mesmo tempo, foi criado, em 1981, o Programa Autônomo de Desenvolvimento Nuclear, voltado para o desenvolvimento nacional nessa área. Tal programa se manteve em sigiloso até 1987, quando foi conhecido ao público. A criação desses programas e as ambiguidades existentes em torno de seus objetivos aumentaram a desconfiança da comunidade internacional em relação aos interesses brasileiros. Isso fez com que o país sofresse restrições internacionais para conseguir transferência de tecnologias necessárias para a concretização de tais programas.

Diante desse cenário, a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, o Brasil passou a buscar restabelecer a credibilidade e a confiabilidade do país no plano internacional a fim de eliminar as suspeitas da comunidade internacional que estavam bloqueando o acesso a tecnologias sensíveis.

O primeiro passo, nesse sentido, foi o fortalecimento da aproximação realizada com a Argentina, promovida a partir do final da década de 1970, inicialmente no contexto do contencioso Itaipu-Corpus e depois voltando-se prioritariamente ao campo nuclear (CANDEAS, 2005, p. 23). No concernente à energia nuclear, a aproximação entre os dois países visava superar as suspeitas existentes em relação aos programas nucleares desenvolvidos pelos dois Estados e atuar de forma conjunta no desenvolvimento tecnológico nuclear para fins pacíficos. Assim, os dois países assinaram em 1990 a Declaração de Foz do Iguaçu, sobre Política Comum e Salvaguardas Nucleares, e criaram em 1991 o Sistema Comum de Contabilidade e Controle, através da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e controle de Materiais Nucleares (ABACC), a fim de realizar inspeções e monitoramento mútuo das atividades nucleares dos dois países. Por fim, os dois Estados ratificaram o acordo de salvaguardas abrangentes entre a ABACC e a AIEA (VARGAS, 1997).

Além disso, em agosto de 1991, o Brasil e a Argentina assinaram um acordo bilateral se comprometendo a proscureverem as armas químicas e biológicas. No âmbito multilateral já estava ocorrendo, há muitos anos, as negociações acerca de um tratado de erradicação das armas químicas. O Brasil participou ativamente dessas discussões,

visando principalmente proteger seus interesses comerciais e industriais, especialmente no que se refere às inspeções técnicas que seriam realizadas pela Organização de Proibição das Armas Químicas, criada pela convenção de 1993. Apesar do apoio total brasileiro à proibição dessas armas, o país buscava garantir o sigilo de segredos industriais das empresas brasileiras e impedir possíveis problemas que poderiam surgir devido às dificuldades existentes em distinguir armas químicas de produtos e agentes químicos de uso dual (VAZ, 2010). Apesar dessas preocupações, ao final o Brasil assinou a Convenção sobre Armas Químicas em 1993, ratificando-a em 1996.

No plano interno, o compromisso brasileiro com a utilização da energia nuclear para fins pacíficos foi consagrado no texto da Constituição de 1988. Além disso, a política nuclear nacional foi revisada de forma a conferir maior transparência às atividades desenvolvidas nesse campo. O programa aeroespacial também passou por transformações, desvinculando-o da área militar através da criação de uma agência espacial de caráter civil ligada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (VAZ, 1993).

A realização dessas medidas, entretanto, não foi suficiente para desfazer por completo as suspeitas da comunidade internacional e garantir a transferência de tecnologias sensíveis. Assim, nos anos seguintes o Brasil passou a participar dos principais regimes de controle de armas internacionais, visando redefinir o perfil do país internacionalmente e eliminar as barreiras existentes ao desenvolvimento científico-tecnológico nacional. Desse modo, o país aderiu ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, em 1995, ao Grupo de Supridores Nucleares, em 1996, e finalmente ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em 1998 (VAZ, 2010).

A análise da postura brasileira perante os regimes de controle de armas e desarmamento demonstra, portanto, que essas questões se inseriram na agenda da política externa do Brasil de forma instrumental, sendo uma ferramenta política para alcançar objetivos circunscritos no campo tecnológico-científico, considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. A busca pelo desenvolvimento econômico nacional foi o grande vetor que orientou a política externa brasileira nesse período (CERVO; BUENO, 2011). Desse modo, a atuação do Brasil no campo de desarmamento e controle de armas visou gerar credibilidade e confiabilidade perante a comunidade internacional a fim de conseguir acesso a tecnologias sensíveis. Assim, as

preocupações militares e humanitárias relacionadas aos regimes criados possuíam uma posição secundária na agenda política brasileira, realçando o caráter político dos interesses brasileiros frente a esses regimes.

As transformações pelas quais o sistema internacional passou, principalmente após o final da Guerra Fria, afetou significativamente o campo de controle de armas e desarmamento, abrindo espaço para o surgimento de novas dinâmicas e processos diplomáticos com características distintas dos regimes criados até então. Assim, cabe analisarmos tais transformações e examinar como o Brasil se portou frente tais movimentos.

## **CAPÍTULO 2 Ó NOVA DIPLOMACIA E O SURGIMENTO DOS REGIMES DE DESARMAMENTO HUMANITÁRIO: O SER HUMANO NO CENTRO DA AGENDA**

O presente capítulo tem por objetivo analisar as transformações pelas quais os processos de negociação em temas de controle de armas e desarmamento passaram principalmente após o final da Guerra Fria, levando ao surgimento de regimes chamados de "desarmamento humanitário". A "nova diplomacia" caracterizada por processos mais abertos à participação da sociedade civil e pela prevalência dos imperativos humanitários relacionados ao uso de armas durante conflitos armados é examinada como resultante de um movimento de humanização das relações internacionais ocorrido ao longo do século XX.

Assim, primeiramente é feita uma análise do movimento humanitário internacional, enfatizando suas relações com os processos de controle de armas e desarmamento; do desenvolvimento e codificação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, *lato sensu*; e da ascensão do conceito de segurança humana no sistema internacional, principalmente a partir da década de 1990. Após isso, passa-se ao estudo dos novos modelos de diplomacia no campo de controle de armas e desarmamento, buscando analisar como os regimes criados a partir desses processos são considerados uma ação humanitária. Por fim, busca-se posicionar o Brasil nesse cenário através do exame da postura brasileira adotada frente tais transformações.

### **2.1 O mundo em transformação: a agenda de segurança ampliada**

Como demonstrado no capítulo anterior, tradicionalmente o pensamento dominante na condução dos processos de desarmamento e controle de armas se pautou na lógica da segurança nacional, sendo o Estado o referente principal da segurança internacional, e as ameaças à segurança destes percebidas como provindas do âmbito externo, especialmente de outros Estados. Entretanto, mudanças observadas no cenário internacional a partir das últimas décadas do século XX transformaram este contexto,

apresentando novos desafios que questionaram a eficácia dos modelos de negociação multilateral adotados em matéria de controle de armas e desarmamento.

A partir da década de 1970, o paradigma realista das relações internacionais passou a ser desafiado. As transformações observadas nos campos da produção, do comércio e das finanças internacionais contribuíram para o fortalecimento das questões econômicas no campo internacional e robusteceram o discurso neoliberal nas relações internacionais; ao mesmo tempo, colocaram-se em perspectiva, estes mesmos fluxos cada vez mais globalizados como fonte de ameaças à segurança estatal. A crescente interdependência entre os Estados, impulsionada por inovações tecnológicas nos campos da comunicação e dos transportes contribuiu para que questões sociais e econômicas também fossem percebidas como ameaças à segurança nacional dos Estados (CRAVO, 2009).

Além disso, a partir da segunda metade do século XX a natureza dos conflitos no meio internacional começou a mudar com os processos de descolonização e as lutas de libertação nacional. Tais movimentos levaram à insurgência de guerras civis que se estenderam nos anos setenta e oitenta sob a égide da polarização ideológica da Guerra Fria, ensejando os chamados conflitos regionais. A emergência de novos padrões de conflitividade na esfera internacional caracterizava-se principalmente pelo crescimento de conflitos armados nacionais, motivados por movimentos de libertação, tensões étnicas, religiosas ou por interesses divergentes, mas que transbordam as fronteiras Estatais.

As chamadas novas guerras (KALDOR, 1999) passaram a se caracterizar pela ação de grupos armados não estatais que atuam no território nacional de um dado Estado, mas cujas ações desestabilizam toda uma região. Neste âmbito, observa-se também o aumento da privatização da violência, com o surgimento de exércitos paramilitares fortemente armados, beneficiando-se dos efeitos colaterais oriundos da corrida armamentista da Guerra Fria e da desintegração da União Soviética no final do século passado (SPEAR, 2005). Neste contexto, a população civil é a mais atingida, não apenas como vítima da violência armada, mas também pelos efeitos colaterais do próprio conflito. Destaca-se, a respeito, o aumento dos fluxos de refugiados e

populações deslocadas internamente<sup>11</sup>, gerando dinâmicas sociais e econômicas que afetarão não apenas o Estado no qual a paz foi quebrada, mas também, muito frequentemente, toda a região na qual tal conflito está inserido.

A constatação da existência de Estados *colapsados* ou *falidos*, ou seja, estados que devido à falta de capacidade e/ou de vontade política não conseguem garantir os bens públicos essenciais a uma sociedade (infraestrutura, saneamento básico, segurança, saúde, entre outros), fortaleceu a necessidade observada no plano internacional de ultrapassar a compreensão tradicional de segurança como aquela apenas de um Estado, seu território e seus recursos, além de questionar a própria soberania estatal como atributo incontestável (JACKSON *apud* PUREZA, 2009, p. 26).

Neste contexto, observou-se também o surgimento de questões não militares vistas agora como ameaças à segurança internacional. Temas como a propagação de doenças infecciosas, como HIV/AIDS e malária, por exemplo, o tráfico internacional de drogas e de pessoas, os crescentes fluxos de migrações e de refugiados, a utilização e a propagação de vírus maliciosos em computadores, a ação de *hackers* na internet, assim como o crescimento da pobreza e da miséria no mundo e o abastecimento alimentar passam a ser considerados possíveis ameaças à segurança. Ademais, a crescente tomada de consciência pública em relação à gravidade dos desequilíbrios ambientais auxiliou na disseminação de um consenso global em torno da necessidade de incluir esta pauta nas discussões sobre segurança internacional. Como coloca Pureza (2009, p.25), *diante das novas ameaças ambientais, societárias ou econômicas, evidencia-se que a insegurança de uma população de dado ponto do globo tem uma conexão íntima com a insegurança em outro ponto completamente diferente.*

Juntamente com o terrorismo internacional e o comércio ilegal de armas, estes temas foram potencializados pelo aumento da interconectividade entre os Estados nas relações internacionais, fortalecendo o entendimento de que a visão hobbesiana de mundo pautada na ação racional do Estado-nacional em um contexto de anarquia já não é suficiente para lidar com estes novos fenômenos. A fronteira entre o interno e o externo se tornou mais porosa e a segurança nacional de um Estado passou a estar

---

<sup>11</sup> Refugiados são *pessoas*, que por situações diversas, são obrigadas/forçadas a abandonar seu lar e o país de origem onde residem (VIEIRA, 2005, p. 67). Por outro lado, *pessoas deslocadas internamente* se encontram na mesma situação dos refugiados, mas não chegam a deixar seu país de origem, mudando apenas de região dentro de um mesmo Estado.

intrinsecamente relacionada ao grau de segurança do sistema como um todo. Como coloca Christian Ruge (2006, p. 25):

*There is an emerging acceptance of the need to have an approach to understanding and responding to armed conflict beyond the traditional, state-centred concept of national security that has framed the international system since the 1648 Treaty of Westphalia. The state-based security concept is inadequate in addressing the violent realities experienced by millions of people today.*<sup>12</sup>

Deste modo, e diante das novas ameaças, verificou-se a urgência em adotar uma agenda ampliada de segurança que refletisse a multiplicidade das ameaças, preocupações e pautas percebidas e que repercutissem também na superação das ameaças ao ser humano. A segurança deixou de ser vista apenas a partir do prisma de cada Estado, para ser considerada um bem global, algo que deve ser buscado e construído em conjunto pela comunidade internacional.

Neste contexto, Barry Buzan (1991), em *People, States and Fear*, contribuiu significativamente para a criação de um quadro teórico apresentando uma concepção mais ampla de segurança. Ele propõe um conceito de segurança baseado em cinco dimensões: militar, política, econômica, societal e ambiental (BUZAN, 1991, p.19-20). A ampliação desse conceito sugere a superação da tradicional visão realista, perdendo, portanto, seu caráter estritamente militar e estatal, passando agora a ser percebida desde a necessidade de proteção e desenvolvimento do ser humano.

Além disso, Buzan introduziu uma perspectiva de segurança multidimensional, passando agora a compreendê-la a partir de processos de dessecuritização e dessecuritização de problemas e realidades, sejam elas de qualquer natureza. Assim, e a partir de então, debate-se o caráter construído da segurança, uma vez que diz respeito agora ao modo como o ser humano e a sociedade se relacionam em termos de ameaças e vulnerabilidades percebidas (BUZAN, B; WAEVER, O; WILDE 1998). Assim, desfzesse a antiga hierarquia da agenda de segurança, na qual o meio militar é privilegiado e os interesses estatais são os únicos a serem protegidos.

---

<sup>12</sup> Há uma aceitação emergente acerca da necessidade de uma abordagem para compreender e responder a conflitos armados para além do conceito tradicional, Estadocêntrico de segurança nacional que moldou o sistema internacional desde o Tratado de Westphalia de 1648. O conceito de segurança baseado no Estado é insuficiente para enfrentar as realidades violentas vividas por milhões de pessoas hoje (tradução livre).

Esses desenvolvimentos ocorridos a partir da década de 1970, como forma de contrapor a visão realista da segurança, ganharam força com fim da bipolaridade em 1989, abrindo espaço para a consolidação de uma visão da segurança centrada no ser humano. Sobre isso, Adriana Mergit afirma que *“the end of the Cold War had given vent to discussions and analysis that were partially blocked until then, which were rooted in the feeling of discontent created by traditional methods of analysis from the field of international relations.”* (M R G R I T, 2009, p. 16).<sup>13</sup> Neste sentido, parafraseando Sánchez (1999), Tereza Cravo coloca que

com o desaparecimento da Guerra Fria, desapareceram igualmente as condições estruturais e ideológicas em que se baseava o conflito entre as superpotências dos quarenta anos precedentes e, conseqüentemente, o modelo explicativo que tinha sobredimensionado as interações político-militares em detrimento das econômicas, sociais e ambientais (CRAVO, 2009, p. 69).

Como mencionado, os anos da Guerra Fria foram marcados pelo aumento exponencial nos gastos militares no mundo, direcionado para suprir necessidades como investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas armas e tecnologias, manutenção de exércitos nacionais e compra e aquisição de material bélico. O novo cenário internacional caracterizado pelo fim das hostilidades entre os blocos capitalista e socialista permitiu uma abertura da agenda internacional para outras pautas.

Deste modo, os anos 1990 foram marcados por forte otimismo em relação aos efeitos do término da Guerra Fria. Tanto no meio acadêmico quanto nas esferas políticas fortaleceu-se o discurso sobre os dividendos da paz, referindo-se à expectativa de que os recursos anteriormente alocados para gastos militares seriam então direcionados para questões sociais, uma vez que, com o fim da ameaça socialista, não havia mais justificativa legítima para gastos militares volumosos (INTRILIGATOR, 1992, 1996; GLEDITICSH *et al*, 1996). Além disso, as novas ameaças à segurança percebidas no meio internacional e a emergência de diferentes padrões de conflitos envolvendo principalmente atores não estatais afetando especialmente a população civil contribuíram para que temas sociais se fortalecessem e ganhassem mais espaço na agenda internacional. Neste sentido, observou-se, tendência de redução dos gastos militares mundiais. Segundo o Instituto Internacional de Pesquisa para Paz de Estocolmo

---

<sup>13</sup> O fim da Guerra Fria possibilitou discussões e análises que foram parcialmente bloqueadas até então, enraizadas no sentimento de descontentamento originado nos métodos tradicionais de análise da área de relações internacionais. (tradução livre).

(SIPRI ó *Stockholm International Peace Research Institute*), entre os anos 1990-98 houve uma queda de mais de 30% nos gastos militares mundiais (SIPRI, 2014).

Apesar disso, o fim da Guerra Fria foi acompanhado por muitos outros desafios. As dinâmicas militares do período anterior, especialmente a corrida armamentista e os altos gastos no setor de defesa dos Estados geraram reflexos significativos no meio internacional. Por um lado, verificou-se um grande desenvolvimento tecnológico alcançado a partir das novas tecnologias militares e do chamado efeito *spin-off*, no qual os investimentos na área militar geraram reflexos positivos no desenvolvimento de tecnologias de uso civil (LUCHSINGER; BLOIS, 1989). Por outro lado, esses fenômenos geraram um aumento significativo na quantidade de armamentos e sistemas bélicos disponíveis no mundo, tanto de armas convencionais quanto de armas de destruição em massa.

A dissolução do bloco soviético evidenciou os problemas que este cenário trouxe à comunidade internacional, uma vez que os países que antes estavam sob o controle da União Soviética agora se tornaram independentes, possuindo grandes arsenais de armas convencionais e de destruição em massa. Em alguns casos, a grande quantidade de armas disponíveis não condizia com o contexto nacional, havendo um número muito superior de armas e munições do que o necessário para garantir a segurança. Estes novos Estados enfrentaram situações de instabilidade política e, principalmente, financeira. Nesse contexto, a venda tanto de armas como de tecnologia militar se tornou um grande atrativo para movimentar a economia desses países, uma vez que outros Estados e grupos não-estatais estavam dispostos a pagar altas quantias por sistemas bélicos (SPEAR, 2005). Desse modo, observou-se uma forte proliferação, sobretudo, de armas convencionais no mundo. Essa tendência foi confirmada pelo fato de que, a partir de 1998, os gastos militares globais voltaram a crescer. Segundo o SIPRI, entre 1998 e 2013 houve um aumento de 65% nos gastos militares, chegando ao valor de 1.739 trilhões de dólares (SIPRI, 2014).

Tal fenômeno agravou-se pelas transformações pelas quais as armas convencionais passaram durante os anos. Essas passaram a ter um poder de destruição cada vez maior, tanto para matar e ferir combatentes quanto para atingir áreas maiores. A mudança da natureza dos conflitos armados contribuiu também para que a presença de tais armas tivesse um impacto negativo ainda maior. A emergência das chamadas

guerras assimétricas (BUFFALLOE, 2006) colocaram em vulnerabilidade principalmente a população civil. Em tais situações, grupos armados não estatais, como facções, grupos terroristas, movimentos separatistas, entre outros, se opõem a um Estado nacional em um conflito interno, mas que podem ter reflexos em outros países. Neste contexto, é quase impossível confinar os efeitos que tais armas terão nesses confrontos somente ao campo de batalha, principalmente porque estes fenômenos não configuram uma arena de batalha claramente definida. Áreas densamente povoadas muitas vezes são atacadas como forma de pressionar governos a alterar sua política nacional ou internacional (KEOHANE, 2008). Tais fenômenos foram observados nos conflitos ocorridos no Sri Lanka (1983-2009), República Democrática do Congo (principalmente após 1997 até o presente), Serra Leoa (1991-2002), Nigéria (2009-presente) e Síria (2012-presente), por exemplo.

Este cenário de insegurança e ameaças, especialmente a civis, estimulou o desenvolvimento do movimento de humanização das relações internacionais, ocorrido ao longo do século XX. Tal movimento procurou chamar atenção da sociedade internacional para a necessidade de construir relações pautadas na proteção e segurança do ser humano como referente principal. Apesar das dinâmicas características do período da Guerra Fria e do enfoque que as interações interestatais receberam neste momento, não se impediu o desenvolvimento e a consolidação de grupos comprometidos com essa postura. Assim, observam-se três movimentos principais: o humanitarismo; o desenvolvimento e a codificação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, *lato sensu*; e a ascensão da segurança humana.

As transformações no sistema internacional já descritas e o fortalecimento desses três fenômenos irão preparar as condições necessárias para que, ao final da Guerra Fria, os processos de controle de armas e desarmamento se pautasse por uma lógica distinta daquela observada no período anterior. Novos desafios exigiriam novas abordagens para responder de forma eficaz a esses problemas, sendo isso refletido também no desenvolvimento dos processos diplomáticos e dos regimes criados no campo de controle de armas e desarmamento.

As mudanças observadas já não permitiriam que as estratégias e os modelos de negociação, assim como o enfoque em questões estratégico-militares de natureza interestatal característicos dos processos de *controle de armas e desarmamento*

*estratégico* se mantivessem como predominantes nas instâncias multilaterais de negociação internacional. O novo modelo de negociação internacional viria a ser fortemente influenciado pelas ideias e princípios contidos nos três movimentos de humanização das relações internacionais mencionados anteriormente. Deste modo, para uma melhor compreensão dos processos de *desarmamento humanitário*, como será chamado esse novo modelo de negociação, cabe inicialmente analisar tais fenômenos desenvolvidos ao longo do século XX.

## 2.2 O movimento humanitário e suas conexões com desarmamento e controle de armas convencionais

O movimento humanitário passou por muitas transformações ao longo da história, sofrendo mudanças significativas em suas características e formas de atuação. Ciente de que há uma vasta literatura sobre o assunto e diversos debates teóricos e políticos suscitados pelas transformações pelas quais esse movimento passou ao longo dos anos<sup>14</sup>, a presente seção não visa discutir todos os aspectos intrínsecos ao movimento humanitário, com suas diferentes fases, limites e críticas. De outro modo, buscamos aqui apresentar um breve histórico desse movimento, atentando especialmente para a

---

<sup>14</sup> Alguns dos principais trabalhos desenvolvidos nessa área são: Roberts, A. (1993), *The Road to Hel: A critique of humanitarian intervention*, *Harvard International Review*, 16(1): 10-14; Bettati, M. (1995), *L'accès aux victimes: droit d'urgence ou droit d'assistance?*, in *Law in Humanitarian Crises*, vol. II, pp. 13-66, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg; Brauman, Rony (1996) *humanitarian le dilemma*. Paris: Textuel; Ramsbotham, O. & Woodhouse, T. (1996), *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*, Oxford; Belgrad, E.A. and Nachmias, N. (1997), *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*, Connecticut; Forsythe, D.P. (1997), *Human Rights and Humanitarian Operations: theoretical observations*, in Belgrad & Nachmias (eds.), *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*; James, A. (1997), *Humanitarian Aid Operations and Peacekeeping*, in Belgrad & Nachmias (eds.), *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*; Weiss, T.G. (1997), *Conflict and Cooperation : Humanitarian Action in a changing world*, in Belgrad & Nachmias (eds.), *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*, pp. 171; Middleton, N. and O'Keefe, P. (1998), *Disaster and Development: the Politics of Humanitarian Aid*, London; Campbell, D. (1998), *Why Fight: Humanitarianism, Principles and Post-Structuralism*, in *Millennium*, 27(3) : pp. 497-521; Duffield, M. (1998), *Aid Policy and Post-Modern Conflict: A Critical Review*, University of Birmingham, UK; Slim, H. (1998), *Sharing a Universal Ethic : Spreading the Principle of Humanity Beyond Humanitarianism*, paper to ECHO/ODI conference *Principled Aid in an Unprincipled World*, April 1998; Weiss, T.G. (1998), *Humanitarian Action in War Zones : Recent Experience and Future Research*, in Nederveen Pieterse (ed.), *World Orders in the Making*, pp. 24-79 Corten, Olivier (1999) *Humanitarian Intervention: a Controversial Right*, UNESCO Courier, July/August; Hehir, J. Bryan (1999) *Intervention militaire et souveraineté nationale: une relation à repenser*. In Des Choix difficiles. Les Dilemmes moraux de l'humanitaire. Paris: Gallimard, p. 49-81; Brauman, Rony (2000) *L'action humanitaire*. Paris: Flammarion.

forma como esse se relaciona com os processos diplomáticos e regimes de desarmamento e controle de armas convencionais.

As raízes desse movimento encontram-se na ação de instituições religiosas, como *la Paix de Dieu* (a paz de Deus) e *la Trêve de Dieu* (a trégua de Deus) iniciando no século VI, ambas francesas, que buscavam através da caridade ajudar os pobres e as vítimas de conflitos armados e desastres naturais. Entretanto, muitas dessas instituições religiosas estavam preocupadas em proteger apenas seus fiéis e se tornaram posteriormente em organizações bélicas, como a São João de Jerusalém nos séculos XI e XII (BRAUMAN, 2000).

O advento do Iluminismo no século XVIII com sua filosofia baseada na razão proporcionou o surgimento de uma nova forma de caridade, a filantropia. Fundada em termos seculares, a filantropia possui como referência principal os princípios de ética e moral encontrados em trabalhos filosóficos, e não nos princípios bíblicos de origem divina. Tanto a caridade da igreja quanto a filantropia dos iluministas ficaram muitos anos confinados nos Estados europeus. Foi apenas a partir do século XIX que a ação humanitária começou a possuir um caráter internacional. A criação da Cruz Vermelha em 1863, em Genebra, e do Exército da Salvação em 1865, em Londres, marcam o início dessa nova fase do movimento humanitário.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é considerado a primeira organização internacional de cunho humanitária e o guardião internacional do Direito Internacional Humanitário (veja seção 2.3). Sua missão é aliviar o sofrimento humano, proteger a vida e a saúde e garantir a dignidade humana, especialmente durante conflitos armados e outras situações de emergência (CICV, 2015). Atualmente o CICV não é apenas uma organização, mas um movimento composto por várias organizações como a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e outras 189 sociedades nacionais parceiras. Apesar de independentes, essas organizações estão unidas pelos sete princípios fundamentais da ação humanitária, que são: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, serviço voluntário, unidade e universalidade (CICV, 2015).

Após a II Guerra Mundial e diante das atrocidades observadas naquele conflito, observou-se grande crescimento de organizações humanitárias, criadas para responder aos desafios surgidos naquele contexto. Além disso, nesse período os Estados

começaram a se interessar por esse tipo de organização como forma de obter influência em outras regiões. Verificou-se assim, a criação da *Les Volontaires du Press*, por Charles De Gulles e da *Peace Corps*, lançada por Kennedy (BRAUMAN, 1996).

Com o movimento de descolonização em percurso no período pós-guerra, essas organizações focaram sua ação no chamado Terceiro Mundo. Ademais, no contexto da Guerra Fria e da polarização global entre os sistemas capitalista e socialista, muitos Estados, em especial os Estados Unidos, por meio da das Nações Unidas, viram na ação dessas organizações uma oportunidade de influenciar tais regiões. Assim, organizações como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), o *Terre des Hommes*, foram criadas nesse período. Desse modo, observou-se a conjunção da ação de organizações humanitárias com questões de desenvolvimento, característica esta não presente nos períodos anteriores, mas que se intensificou a partir dos anos 1990.

Ademais, a partir dos anos 1970, várias organizações humanitárias começaram a contestar a ação e até a soberania dos Estados nação. O primeiro movimento nesse sentido foi o repúdio feito pelo *Greenpeace* aos testes nucleares realizados pela França no Oceano Pacífico. Com isso, iniciou-se a terceira fase do movimento humanitário, caracterizado pelo imperativo moral de intervir em situações de emergências. O ato de intervir independe da natureza ou do regime político do Estado onde a intervenção ocorrerá, sendo esse baseado unicamente na necessidade humanitária de intervir (BRAUMAN, 2000).

Nessa mesma década, o movimento humanitário começou a se envolver em questões de desarmamento e controle de armas também, principalmente frente à crise humanitária propiciada pelas Guerras da Indochina, em especial a segunda guerra, conhecida como Guerra do Vietnã. Esse conflito é considerado o episódio com bombardeio aéreo mais intenso da história (CLODFELTER, 1995). Estimativas mostram que a Força Aérea Americana lançou na região da Indochina (Camboja, Vietnã e Laos), entre 1964 e 1975, cerca de 6.162.000 toneladas de bombas e outras artilharias, enquanto a Marinha utilizou mais 1.500.000 toneladas no sudeste asiático (MIGUEL; ROLAND, 2006).

Comparando com outros conflitos, o bombardeio na Guerra Vietnã foi no mínimo três vezes maior (em peso) do que a quantidade utilizada na Europa e no Pacífico durante a II Guerra Mundial e quase quinze vezes maior do que a quantidade utilizada na Guerra da Coreia. Além disso, comparando com os ataques nucleares em Hiroshima e Nagasaki, os ataques durante a Guerra do Vietnã tiveram um impacto quase cem vezes maior do que o impacto combinado das bombas atômicas lançadas naquelas cidades (MIGUEL; ROLAND, 2006). Soma-se a isso, o fato de que nesse conflito foram utilizados diversos tipos de armas convencionais com efeitos humanitários extremamente danosos durante e após o período do conflito, como minas terrestres, munições *cluster*, armas incendiárias, como a napalm, bombas de fumaça de fósforo branco, entre outras.

Este cenário gerou um grande impacto humanitário naquela região, causando intensa mobilização internacional para evitar que tais danos ocorressem novamente. Assim, em maio de 1971, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha promoveu a primeira sessão da Conferência de Especialistas Governamentais sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário Aplicável em Conflitos Armados. A segunda seção dessa conferência ocorreu em 1972 e nessa ocasião especialistas de 19 Estados submeteram uma proposta sugerindo o CICV a consultar especialistas acerca do problema do uso de certas armas convencionais. A partir dessa recomendação, foi criado em 1973 um grupo de trabalho de especialistas que lançou no mesmo ano um relatório intitulado *Weapons that May Cause Unnecessary Suffering or Have Indiscriminate Effects* (Armas que podem causar sofrimento desnecessário ou que possuem efeitos indiscriminados). Esse relatório baseava-se na descrição das armas convencionais relevantes da época, avaliando a utilidade militar de cada uma perante os princípios humanitários e o conceito de *indiscriminalidade*.

Além dessa conferência, o CICV também organizou em duas sessões ó em 1974 e 1976 ó a Conferência de Especialistas Governamentais sobre o Uso de Certas Armas Convencionais. O objetivo dessa conferência foi estudar, a partir de uma perspectiva humanitária, a questão da proibição ou limitação do uso de armas convencionais que podem causar sofrimento desnecessário ou que possuem efeitos indiscriminados. Ao final de cada seção, foi apresentado um relatório, com discussões e análises acerca de um possível critério jurídico para o uso dessas armas, avaliação de categorias específicas de armamentos, e um resumo do trabalho realizado pelo grupo de trabalho

criado pela CICV. Ao término dessa conferência, treze Estados propuseram o banimento de munições antipessoais, incluindo minas terrestres e munições *cluster*. Essas conferências resultaram na negociação e adoção da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, em 1980, mas falhou em tratar especificamente das munições *cluster* (CAVE, 2006, p. 52).

A partir de então, o movimento humanitário deixou de se focar apenas na assistência às vítimas durante o período do conflito armado ou emergência, fortalecendo a dimensão de auxílio ao desenvolvimento pós-conflito das comunidades e populações afetadas. Nesse ponto, o avanço do Direito Internacional Humanitário apresentou-se como importante ferramenta para evitar novas crises humanitárias e estabelecer padrões mínimos de respeito e proteção à população civil, buscando também evitar danos no período pós-conflito. Apesar desse movimento já vir ocorrendo desde o final da II Guerra Mundial, foi a partir desse momento que a dimensão de desarmamento e controle de armas convencionais ganhou força e maior espaço na agenda internacional, preparando o caminho para os processos pautados por imperativos humanitários posteriormente desenvolvidos na década de 1990.

### **2.3 Desenvolvimento e codificação do Direito Internacional dos Direitos Humanos durante o século XX**

O fim da II Guerra Mundial e as atrocidades perpetradas pelo regime nazista contra vários grupos étnicos e minorias, especialmente os judeus, evidenciaram a necessidade de proteção do ser humano no plano internacional. Observou-se, no período posterior, forte tendência em criar novos consensos em torno da necessidade de construir mecanismos de proteção à pessoa humana. Deste modo, os direitos humanos despontaram como importante ponto da agenda internacional, sendo que o seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e à crença de que parte destas violações pode ser prevenida se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse (BURGENTHAL, 1988, p. 17). Assim, parafraseando Flávia Piovesan (2000), Vieira explica que

(...) o pós-guerra, além de impulsionar a emergência do movimento de internacionalização dos Direitos Humanos, acaba por criar uma sistemática internacional de proteção desses direitos, mediante um sistema de monitoramento e fiscalização internacional (VIEIRA, 2005, p. 52).

Nesse sentido, fala-se de meios jurídicos que visem garantir a proteção do ser humano em todas e quaisquer situações. Esse objetivo foi concretizado, no plano internacional, por meio do desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos (*lato sensu*) em seus três ramos principais: Direito Internacional dos Direitos Humanos (*stricto sensu*), Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário.

Segundo Cançado Trindade, estes três ramos são as principais vertentes da proteção internacional da pessoa humana, uma vez que todos possuem uma identidade de propósito básica: a proteção da pessoa humana em todas e quaisquer circunstâncias. (TRINDADE, 1997, p. 271). Já Vieira ressalta que, apesar de não possuírem uma uniformidade total em seus planos normativos, operativos e processuais, há uma interação normativa acompanhada de uma *complementariedade* entre estes três planos (VIEIRA, 2005, p. 63), concordando assim com Trindade quando diz que as aproximações e convergências entre estas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana (TRINDADE, 1997, p. 274).

Considerando estes ramos jurídicos separadamente, o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu* (DIDH) é tido como norma de *jus cogens*, sendo isto evidenciado pelo fato de as resoluções da ONU não poderem violá-los (MELLO, 2004a). Celso Mello define Direitos Humanos como o conjunto de normas que estabelece os direitos que os seres humanos possuem para o desenvolvimento da sua personalidade e estabelece mecanismos de proteção a tais direitos. (MELLO, 2004a, p. 817). Já Malcolm Shaw aponta que *The concept of human rights is closely allied with ethics and morality.* (SHAW, 2008, p.266).<sup>15</sup>

Sobre isso, Piovesan aponta que o desenvolvimento e a internacionalização deste ramo jurídico se deram principalmente após as atrocidades perpetradas por Hitler durante a II Guerra Mundial e que o período posterior significou a reconstrução dos direitos humanos (PIOVESAN, 2000). Neste contexto, a assinatura da Carta de São Francisco em 1945 representou importante passo para este movimento, uma vez que

---

<sup>15</sup> O conceito de direitos humanos está intimamente ligado com a ética e a moralidade. (tradução livre).

consagrou a obrigação dos Estados membros de respeitar e proteger os direitos humanos. Nas palavras de Piovesan, a Carta das Nações Unidas de 1945 consolidou, assim, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, a partir do consenso de Estados que elevam a promoção desses direitos a propósito e finalidade das Nações Unidas (PIOVESAN, 2012, p. 197). Este fato refletiu o reconhecimento, na esfera jurídica, que a observância aos Direitos Humanos não mais se restringe à esfera doméstica das nações, mas como uma obrigação internacional (VIEIRA, 2005, p. 52-53). Neste ponto, observam-se os primeiros sinais de maior valorização do ser humano nas relações internacionais, tanto para garantir sua proteção quanto os meios para seu desenvolvimento pleno.

A adoção da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, por 48 Estados representou outro importante passo em torno da universalização da proteção do ser humano internacionalmente. Segundo Cançado Trindade, a Declaração de 1948 tem se constituído a fonte comum dos instrumentos globais e regionais de direitos humanos, sendo assim o ponto de irradiação dos esforços em prol da realização do ideal de universalidade dos direitos humanos (TRINDADE, 2000, p. 104). Desse modo, o documento contribuiu para consolidar duas características importantes dos direitos humanos: a universalidade e a indivisibilidade.

O primeiro diz respeito ao caráter universal desses direitos, ou seja, todas as pessoas são titulares dos mesmos, e a condição de pessoa há de ser o requisito único para a titularidade de direitos (VIEIRA, 2005, p. 54). Já o segundo, se refere ao fato de que estes direitos não podem ser fragmentados, possuindo, assim, uma unidade fundamental e reconhecendo também que a igualdade e a liberdade do ser humano são fenômenos indissociáveis. A Declaração de 1948, portanto, introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos (PIOVESAN, 2000, p. 18).

Este ramo do direito internacional desenvolveu-se fortemente ao longo da segunda metade do século XX ampliando o escopo da proteção reconhecida e consagrada à pessoa humana internacionalmente. Deste modo, observa-se o surgimento de diversos processos diplomáticos multilaterais nos quais o ser humano passa a ser a pauta central da agenda, visando construir consensos sobre estratégias e mecanismos para sua proteção e desenvolvimento. Assim, além da Carta das Nações Unidas (1945) e da

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a assinatura do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos em 1966, completa o quadro jurídico básico e mais amplo de direitos consagrados internacionalmente ao ser humano. Estes quatro documentos colocam as bases jurídicas mínimas em matéria de direitos humanos no plano internacional.

Além desses documentos, firmaram-se e também tratados especializados visando garantir direitos a pessoas que se encontrem em situações particulares ou a grupos de pessoas específicos, considerados mais vulneráveis. Neste âmbito, pode-se destacar a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989).

Este processo de codificação dos direitos humanos contribuiu consideravelmente para dar sentido à ideia de dignidade da pessoa humana. Os tratados e documentos consagrados internacionalmente explicitavam o que este princípio ou valor significa efetivamente na esfera prática das relações internacionais através da consagração de direitos inalienáveis ao ser humano. Além disso, este processo evidencia uma característica importante deste fenômeno: seu caráter histórico. Os direitos humanos não nascem todos de uma vez, mas são resultados de um processo de construção histórica a partir das circunstâncias sócio históricas e político-econômicas de uma dada sociedade (BOBBIO, 1992).

Assim, fala-se em gerações ou dimensões de direitos humanos, referindo-se a três principais fases: a primeira, ligada aos direitos civis e políticos, também traduzidos na ideia de liberdade; a segunda, atrelada às liberdades positivas sociais, econômicas e culturais, representadas pela ideia de igualdade; e a terceira vinculando aos assuntos que atingem o ser humano em conjunto, como as questões relativas à paz, ao desenvolvimento e ao meio ambiente, refletindo, assim, a ideia de solidariedade. O reconhecimento jurídico destes direitos representa um grande passo, embora não suficiente, para sua concretização. A *eficácia jurídica* deve ser acompanhada de *efetividade prática*, evidenciando o importante papel do Estado como protetor e ator ativo no processo de real observância destes direitos, por meio da garantia da cidadania

civil e política (1ª dimensão), da cidadania social e econômica (2ª dimensão) e da cidadania pós-material (3ª dimensão) (MORAIS, 2011, p. 85).

O desenvolvimento do DIDH, como exposto acima, terá importante impacto na construção de consensos sobre a necessidade de construir mecanismos de proteção dos refugiados, uma vez que as circunstâncias internas que propiciam o surgimento de refugiados e de pessoas deslocadas internamente são derivadas de claras violações de direitos humanos dessas comunidades. Sobre isso, temos que refugiados são õpessoas, que por situações diversas, são obrigadas/forçadas a abandonar seu lar e o país de origem onde residemö (VIEIRA, 2005, p. 67). A situação de vulnerabilidade na qual os refugiados são colocados faz com seus direitos humanos sejam massivamente violados (ANNONI; FREITAS, 2012). Além disso, os refugiados õtrazem consigo [para o país de destino] (...) a demanda intelectual, cultural, educacional, de empregabilidade e de reconstrução de vidaö (ANNONI; FREITAS, 2012, p. 90), evidenciando assim a íntima relação que o direito dos refugiados possui com o DIDH.

Apesar dos mecanismos construídos pelos tratados mencionados anteriormente, a situação particular dessas populações levará ao desenvolvimento de instrumentos jurídicos específicos para tratar desses fenômenos e ao surgimento do Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Os principais instrumentos jurídicos neste plano são a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. Além disso, na esfera política, houve a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 1950, como principal agência da ONU para õdirigir e coordenar ação internacional para proteger e ajudar as pessoas deslocadas em todo o mundo e encontrar soluções duradouras para elasö (ACNUR, 2015).

O fato de a maioria dos refugiados deixarem seu país de origem devido a situações de conflitos armados faz com que o Direito Internacional Humanitário (DIH) tenha importância especial para este grupo de pessoas. O DIH, também conhecido com direito dos conflitos armados ou direito da guerra, é o ramo que visa regular e estabelecer princípios nas situações onde a paz é quebrada a fim de reduzir ao mínimo o sofrimento humano e proteger civis, prisioneiros de guerra e combatentes feridos envolvidos nessas circunstâncias. Deste modo, esse ramo jurídico õ[...] seeks to mitigate the effects of war, first in that it limits the choice of means and methods of conducting

*military operations, and secondly in that it obliges the belligerents to spare persons who do not or no longer participate in hostile actions.* (HAUG, 1993, p. 491).<sup>16</sup>

Neste sentido, são os principais instrumentos jurídicos as quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais de 1977 e de 2005. A primeira Convenção de Genebra trata da proteção de soldados feridos e doentes em conflitos armados terrestres, garantindo a proteção também de grupos médicos e religiosos, assim como de seus equipamentos e instalações durante as hostilidades. A segunda Convenção estende essa proteção a conflitos ocorridos no mar. A terceira consagra o princípio de proteção dos prisioneiros de guerra; e a quarta convenção determina a proteção da população civil durante conflitos armados, inclusive de populações existentes em território ocupados por forças inimigas. Em 1977, foram aprovados dois protocolos adicionais fortalecendo a proteção de vítimas em conflitos internacionais (Protocolo I) e não-internacionais (Protocolo II). Finalmente, em 2005 um terceiro protocolo foi adotado, consagrando a criação de um terceiro emblema, o Cristal Vermelho, que, adicionalmente aos tradicionais emblemas da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, deve ser respeitado durante conflitos armados.

A criação e codificação desses instrumentos jurídicos consagraram uma série de princípios basilares de DIH que permeiam e orientam as ações e esforços construídos nesse âmbito. Entre esses, destacam-se: a distinção entre civis e combatentes; a proibição de atacar aqueles *hors de combat* (fora de combate, por qualquer motivo); a proibição de infligir sofrimento desnecessário; o princípio da necessidade; e o princípio da proporcionalidade (SASSÒLI; BOUVIER, 1999).

Entretanto, cabe apontar que, apesar da consagração desses princípios, o DIH apresenta também limites, tais como: não proíbe o uso da violência; não protege a todos os afetados pelos conflitos armados; não faz distinção de acordo com a finalidade do conflito; não impede uma parte de sujeitar o inimigo; pressupõe que as partes conflitantes tenham objetivos racionais (SASSÒLI; BOUVIER, 1999). Estes princípios e limitações são de fundamental importância para compreender os processos de desarmamento e controle de armas surgidos na esfera internacional, uma vez que da

---

<sup>16</sup> [...] busca mitigar os efeitos da guerra primeiramente limitando a escolha dos meios e métodos para conduzir as operações militares e em segundo lugar obrigando os beligerantes a não agredir pessoas que não estejam ou não mais estejam participando das ações hostis (tradução livre).

própria definição de DIH infere-se que o desenvolvimento do direito do desarmamento é um importante passo para que os objetivos desse ramo jurídico sejam concretizados.

Além disso, é importante observar que os princípios e tratados de Direito Internacional Humanitário, especialmente do direito do desarmamento, se relacionam diretamente com a garantia dos direitos humanos internacionalmente. De acordo com Vieira, as relações entre os dois ramos são inúmeras uma vez que as maiores violações de direitos humanos acontecem durante conflitos armados (VIEIRA, 2005). Haug ressalta também que ambos possuem uma doutrina básica muito próxima ao ter como foco o ser humano, sua proteção e seu desenvolvimento. (HAUG, 1993). Cançado Trindade, por outro lado, destaca que recentemente [o DIH] tem se voltado a situações de violência em conflitos internos e [o DIDH] à proteção de certos direitos básicos também em diversas situações de violência demonstrando assim a relação entre ambos. (TRINDADE, 1997, p. 275).

Neste sentido, cabe ressaltar também a relação intrínseca que o DIH possui com o movimento humanitário, analisado na seção anterior. A origem desse ramo jurídico encontra suas raízes na publicação do livro *A memory of Solferino* em 1862, escrito por Henri Dunant, no qual são descritos os horrores que o autor presenciou na Batalha de Solferino, 1859, e propõe ações para evitar que isso se repetisse. No ano seguinte, foi criado o Comitê Internacional da Cruz Vermelha que é, até hoje, considerado o guardião internacional do DIH.

Apesar do caráter humanitário observado nos princípios e no próprio movimento que levou à criação do DIH, os principais processos de desarmamento e controle de armas levados a cabo no pós II Guerra Mundial caracterizaram-se, principalmente, pela predominância de interesses estratégico-militares, como demonstrado anteriormente. Contudo, o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, *lato sensu*, ao longo do século XX contribuiu para a crescente humanização das relações internacionais ao colocar a proteção do ser humano na agenda internacional. A elaboração e universalização destes tratados ao longo do séc. XX assentaram as bases necessárias para as mudanças no entendimento sobre segurança, principalmente a partir da década de 1980.

## 2.4 A ascensão da segurança humana no cenário internacional

Seguindo a concepção dominante já nos séculos anteriores, os anos após a II Guerra Mundial, marcados pela Guerra Fria, assistiram a continuidade e predominância do viés realista da segurança, acentuando-a ainda mais nas relações internacionais. Entretanto, as transformações pelas quais o mundo passou a partir dos anos 1970, descritas anteriormente, permitiram uma abertura da agenda internacional para novas perspectivas de segurança internacional. A partir de então, observou-se o fortalecimento do movimento de construção de um conceito de segurança baseado na proteção do ser humano, abrangendo agora uma gama de aspectos relacionados à proteção e ao bem-estar do homem, em detrimento da visão estadocêntrica pautada apenas em questões político-militares característica do período anterior. Assim, desenvolveu-se o conceito de segurança humana (*human security*) no cenário internacional.

O *Relatório sobre Desenvolvimento Humano* de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é considerado o documento que introduziu o conceito de segurança humana. Esse documento define a segurança humana apresentando quatro características essenciais: a) a natureza universal deste tema; b) a interdependência dos problemas que a subjazem; c) sua natureza preventiva ao invés da intervenção; e d) sua centralização nas pessoas e nas sociedades humanas. (PNUD, 1994, p. 22-24).

Além disso, apresenta-se agora uma abordagem multidimensional da segurança, abrangendo os seguintes níveis: econômico, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitário e político (PNUD, 1994, p. 24-25). Deste modo, temas como o combate a pobreza, a proteção e a preservação ambiental, o saneamento básico, a garantia ao acesso à saúde de qualidade, a integridade física individual, a proteção contra tratamento degradante, tortura, entre outros, são abordados agora dentro da perspectiva de segurança humana.

Verifica-se, portanto, um deslocamento do conceito de segurança em dois sentidos: vertical e horizontal. Verticalmente, observa-se uma mudança em duas direções: para baixo ó saindo do âmbito dos Estados para tratar agora especialmente do ser humano ó e para cima ó buscando a segurança não de um Estado específico, mas

sim do sistema internacional como um todo. Horizontalmente, destaca-se a extensão do conceito para abordar agora novos tipos de segurança: social, econômica, ambiental e política (ROTHCHILD, 1995).

Constata-se, assim, uma relação intrínseca entre a preservação e o respeito dos direitos humanos, o desenvolvimento humano e a nova definição de segurança. De acordo com a *Human Security Network*, uma rede de Estados formada em 1999 com objetivo de promover o diálogo e ações envolvendo a nova definição de segurança, o respeito aos direitos humanos é a base do desenvolvimento da segurança humana (HSN, 1999). Além disso, a segurança humana e o desenvolvimento humano são dois lados da mesma moeda, que se fortalecem mutuamente e levam a um ambiente favorável a todos. (MARTINS, 2009, p. 17).

Neste sentido, a segurança humana é compreendida a partir de dois enfoques pelos quais geralmente as ações e políticas nesse âmbito são elaboradas: um *amplo* e outro *reduzido* (ARMIÑO, 2007). O entendimento amplo, representado pela expressão *“freedom from want”*, relaciona-se à necessidade de garantir os meios necessários para que todo ser humano possa se desenvolver como indivíduo, garantindo-lhe as condições básicas necessárias para sua dignidade como indivíduo. Assim, este enfoque abrange de forma mais ampla o novo conceito de segurança, incluindo, *inter alia*, a redução da pobreza extrema e da fome, o acesso à educação primária para todos, a prevenção e o tratamento de doenças infecciosas, como AIDS/HIV e malária, por exemplo, e a garantir a sustentabilidade ambiental e meios para mitigar os efeitos das mudanças climáticas.

Por outro lado, o enfoque reduzido da segurança humana, conhecido como *“freedom from fear”*, refere-se à necessidade de enfrentar os diversos tipos de ameaças à paz e a segurança internacional existentes no mundo. Tais ameaças abrangem não apenas guerras e conflitos internacionais, mas também a violência civil, o crime organizado, o terrorismo e as armas de destruição em massa. Além disso, pobreza extrema, doenças infecciosas e degradação ambiental também se apresentam como ameaças, uma vez que fenômenos também podem causar graves danos à sociedade internacional e ameaçar os Estados como unidades básicas do sistema internacional (ANNAN, 2005).

A partir das considerações expostas, verifica-se que o conceito introduzido pelo PNUD desconstrói a visão tradicional realista da segurança, colocando a vida e o bem-estar do ser humano a frente das preocupações relacionadas somente ao Estado e sua integridade territorial. Assim, não mais que um território ou em uma entidade abstrata como o Estado, esse conceito concentra-se concretamente nas pessoas (CRAVO, 2009, p. 70). A atenção recebida agora pelo indivíduo no plano internacional e o entendimento de que a segurança é um bem coletivo, global terão implicações importantes na relação entre Estado e cidadãos.

À luz do conceito de segurança humana, a soberania nacional dos Estados será vista não apenas como poder, mas sim como responsabilidade. O Estado passa a ser percebido como responsável pela proteção de seus cidadãos e ao mesmo tempo, como uma ameaça a eles, caso não tenha os meios ou esteja indisposto a garantir os direitos e a segurança de seu povo. A soberania nacional diz respeito, então, à responsabilidade que estas entidades têm em proteger seus cidadãos, garantindo-lhes sua sobrevivência e bem-estar. Neste sentido, a elaboração do relatório *Responsabilidade de Proteger* pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Internacional (ICISS) em 2001, abriu caminho para novo entendimento sobre o significado e as implicações da soberania nacional dos Estados. Essa comissão foi formada em resposta ao questionamento feito por Kofi Annan sobre quando comunidade internacional deve intervir para fins humanitários.

O documento apresentado pela ICISS abordou a questão argumentando que o princípio da responsabilidade de proteger assenta-se sobre dois fundamentos básicos:

*“(a) State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. (b) Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.”* (ICISS, 2001, XI).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> (a) a soberania estatal denota em responsabilidade, e esta recai, primeiramente, sobre o Estado como protetor de seu povo; (b) quando uma população está sofrendo sérios danos, como resultado de uma guerra civil, uma insurreição, repressão por parte do Estado ou devido ao colapso das estruturas estatais, e o Estado em questão é incapaz ou não quer colocar fim a estes sofrimentos, então o princípio da não-intervenção dá lugar à responsabilidade da comunidade internacional de proteger (tradução livre).

Em setembro de 2003, o Secretário-Geral chamou os Estados membros a fortalecer a ONU de modo a avançar nas questões relacionadas ao desenvolvimento, segurança e proteção dos direitos humanos. Reconhecendo a necessidade urgente de resolver falhas da ONU para responder ao genocídio, o Secretário-Geral desafiou os Estados-Membros para incluir a proteção contra o genocídio como parte dessa agenda de reforma da ONU. O Secretário-Geral, em seguida, formou o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) para buscar soluções de como a ONU deveria enfrentar as maiores ameaças no campo da segurança do século 21. Em dezembro de 2004, o Painel de Alto Nível publicou o relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, apresentando 101 recomendações para fortalecer os mecanismos de segurança internacional, apontando para a responsabilidade da comunidade internacional de proteger as populações contra ameaças graves (NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Do mesmo modo, a publicação do relatório *ãA Human Security doctrine for Europeö*, em 2003, coordenado pela professora Mary Kaldor, também contribuiu para o fortalecimento dessas perspectivas no plano internacional. Este relatório foi apresentado ao Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e Segurança Comum, Javier Solana, em setembro de 2004, trazendo um entendimento expandido sobre a segurança, priorizando a proteção e a defesa do ser humano em relação aos elementos intangíveis estatais, como fronteiras e sua soberania. Assim, a concepção de segurança humana apresentada neste documento diz respeito à garantia da liberdade individual dos homens contra as inseguranças básicas, sendo estas entendidas em sua compreensão ampla, desde a proteção da vida e da integridade física das pessoas até os direitos econômicos, sociais e culturais (KALDOR *et al*, 2004, p. 9).

Além disso, após consultas com os governos e funcionários da ONU, o então Secretário-Geral Kofi Annan publicou, em maio de 2005, seu próprio relatório intitulado *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Semelhante ao relatório elaborado pelo Painel de Alto Nível em 2004, o Secretário-Geral apontou a importância de os governos abraçarem a Responsabilidade de Proteger, enfatizando que, embora seja em primeiro lugar responsabilidade dos governos individuais proteger a sua população, tal responsabilidade passa para a comunidade internacional quando o Estado é incapaz ou não quer proteger os seus cidadãos. O relatório destaca também que a comunidade internacional deve usar uma

série de medidas para proteger as populações, que podem incluir esforços diplomáticos e humanitários, e como último recurso, pode incluir o uso da força militar (ANNAN, 2005).

A ideia de Responsabilidade de Proteger foi finalmente consolidada na Cúpula Mundial de setembro de 2005, contando com a liderança central de países do sul global, como Argentina, Chile, Guatemala, México, Ruanda e África do Sul. Ao final daquele encontro foi adotado um compromisso histórico, consagrando a Responsabilidade de Proteger nos parágrafos 138 e 139 desse documento. Assim, os Estados concordaram que: a) cada estado tem a responsabilidade primária de proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, sendo essa uma responsabilidade de prevenção também; b) a comunidade internacional deve incentivar ou ajudar os Estados a exercer esta responsabilidade; c) a comunidade internacional tem a responsabilidade de usar meios pacíficos diplomáticos, humanitários e outras apropriadas para ajudar a proteger as populações ameaçadas por esses crimes, porém, quando um estado falhar manifestamente em suas responsabilidades de proteção e meios pacíficos são inadequadas, a comunidade internacional deve tomar medidas mais fortes, incluindo o uso coletivo da força autorizada pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta de São Francisco (NAÇÕES UNIDAS, 2005).

Entretanto, é necessário salientar aqui que o entendimento em torno da segurança humana não é todo linear ou caracterizado por um consenso absoluto sobre o tema. A amplitude desta outra concepção de segurança trouxe questionamentos sobre sua aplicabilidade em ações políticas e sobre as implicações que este poderia trazer na esfera internacional. O enfoque dado por uns à *freedom from fear* e por outros à *freedom from want*, dificulta a criação de um consenso sobre qual área deva ser prioritária na formação de políticas concretas direcionadas pela concepção de segurança humana. A falta de consenso sobre a delimitação e definição das ameaças a serem abordadas por esta doutrina constitui-se uma das principais insuficiências deste conceito (BASSEDAS, 2007).

Além disso, segundo Booth (2007, p. 324) *“Human security has taken on the image of the velvet glove on the iron hand of hard power”*,<sup>18</sup> referindo-se ao fato de que

---

<sup>18</sup> “Segurança humana assumiu uma imagem de luva de veludo sobre a mão de ferro do poder duro (tradução livre).”

o caráter transformador da segurança humana tem sido cooptado pelos grandes poderes hegemônicos como componente do *soft power* como forma de promover um controle social na periferia do sistema mundo através de articulações entre Estados, empresas e organizações não governamentais. Acrescenta-se também o viés intervencionista a que esse conceito e sua associação com a responsabilidade de proteger é vinculado, abrindo espaço para intervenções não consensuais e questionáveis de poderes externos em assuntos internos de outros Estados, travestidas de interesses obscuros (PUREZA, 2009, p 33).

Além disso, não se pode negar o impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, sobre o entendimento acerca da segurança humana. Este acontecimento contribuiu para redirecionar o foco das relações internacionais para o Estado e seus interesses tradicionais. A necessidade de garantir a segurança nacional e de combater o terrorismo passou a ser utilizada como álibi para a tomada de medidas que muitas vezes vão contra as obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos as quais os Estados estão vinculados juridicamente no plano internacional (NASU, 2011, p. 20). Desse modo, a chamada guerra contra o terrorismo contribuiu para uma adulteração dos propósitos iniciais compreendidos pela segurança humana, causando um desequilíbrio entre os pólos segurança e desenvolvimento e contribuindo também para uma crescente securitização, no sentido militar, das políticas desta natureza (PUREZA, 2009, p. 31-32).

Este novo entendimento sobre segurança, considerando suas diferentes nuances e não linearidades características, apresenta, portanto, muitos desafios, principalmente em relação à capacidade de se fazer refletir em ações concretas por parte de *policymakers*, Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais (ONGs) e outros atores. A implementação de uma abordagem da segurança priorizando o ser humano acima dos interesses puramente estatais entendidos na lógica político-militar ainda encontraria dificuldades, particularmente após os ataques terroristas de 11 de setembro. Apesar disso, esta abordagem em direção à segurança humana pavimentou o caminho para o surgimento de importantes ações e movimentos no final do século XX e início do século XXI, dentre os quais destacamos neste trabalho, os regimes de desarmamento humanitário.

## 2.5 Desarmamento como ação humanitária

Como demonstrado nas seções anteriores, as décadas finais do século XX apresentaram novos desafios à comunidade internacional com a mudança nos padrões de conflitos armados nacionais e internacionais, emergência de guerras assimétricas, ameaças não militares à segurança internacional, atores não estatais armados e especialmente o impacto significativo destes novos fenômenos sobre a população civil, durante e após os conflitos.

Nesse contexto, observa-se relação entre tais desafios e a necessidade de desenvolver e fortalecer processos diplomáticos que criem regimes de controle de armas e desarmamento na esfera internacional, uma vez que a proliferação de armas convencionais, principalmente após a dissolução do bloco soviético apresenta-se como um dos principais fatores que alimenta estes fenômenos e ameaça a segurança e o bem-estar das comunidades envolvidas em conflitos.

Apesar disso, os modelos tradicionais de negociação nesse campo encontraram sérias dificuldades em abordar essas novas ameaças. A maior humanização das relações internacionais a partir do desenvolvimento do humanitarismo internacional, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, *lato senso*, e do conceito de segurança humana, descritas nas seções anteriores fortaleceram a perspectiva de que a proteção e o desenvolvimento do ser humano devem estar também no centro da agenda do desarmamento e controle de armas.

Este cenário reorientou a lógica pela qual os processos de negociação eram pautados. Conforme discutido no capítulo anterior, os processos de controle de armas e desarmamento estratégico tradicionais são caracterizados pela abordagem estadocêntrica tendo prevalência preocupações estratégico-militares na agenda internacional. Entretanto, verifica-se que, perante a nova conjuntura internacional, tal modelo será desafiado quanto à sua capacidade de apresentar soluções efetivas aos novos desafios, uma vez que

*The challenge for multilateral disarmament and arms control is to remain relevant to solving international security problems effectively. To do, it will need to learn to adapt quickly enough to changing circumstances. Increasing global interconnectivity, blurring distinctions in sovereignty with attendant implications for national security and complexity, mean that this rate of*

*change is not going to slow any time soon* (RANDIN; BORRIE, 2005, p. 114-115).<sup>19</sup>

Nesse contexto, Patrick McCarthy (2005) desenvolveu uma teoria sobre processos de desarmamento e controle de armas, aplicando ideias do *desconstrutivismo*, criada pelo filósofo francês Jacques Derrida, a este campo de estudos. A premissa principal da escola desconstrutivista é que o ser humano não consegue expressar-se perfeitamente devido a restrições impostas pelos meios pelos quais ele se expressa ó especialmente a linguagem. Tais meios de expressão seriam as estruturas criadas pelo ser humano para alcançar um objetivo específico, no caso da linguística tal objetivo seria expressar-se. Entretanto, ao mesmo tempo em que essas estruturas permitem-nos fazer certas coisas, elas também impõem restrições em outros aspectos. Deste modo, a fim de obter novos resultados, é necessário desconstruir tais estruturas e criar novas (DERRIDA, 1974; 1978).

A partir dessa premissa, McCarthy (2005, p. 54-55) desenvolve seu argumento colocando que:

*The central argument of deconstructionism is that existing structuresô be they in linguistics, archaeology or other areasô may allow us to achieve certain things while also constraining us in other important ways. This is certainly the case when it comes to states cooperating with one another to address challenges to international peace and security through disarmament and arms control. The existing disarmament machinery has certainly produced some very important treaties. [í ] But while allowing us to achieve certain things, existing structures such as the CD may also be a constraining factor in addressing some of the peace and security challenges at the top of today's international agenda.*<sup>20</sup>

A partir dessas considerações, o argumento central de McCarthy (2005, p. 52) é que *it can be difficult for states to arrive at cooperative solutions to new security challenges because of the constraints imposed upon them by the structure of traditional disarmament*

---

<sup>19</sup> ãO desafio para os processos multilaterais de desarmamento e controle de armas é permanecer relevante para solucionar de forma eficaz os problemas de segurança internacional. Para isso, será necessário se adaptar rapidamente às novas circunstâncias. O aumento da interconectividade global, distinções porosas na soberania com implicações associadas para a "segurança nacional" e complexidade, significa que esse ritmo de mudança não vai diminuir tão cedo.ö (tradução livre).

<sup>20</sup> ãO argumento central do desconstrutivismo é que as estruturas existentes ó sejam elas na linguística, arqueologia ou outras áreas ó nos ajudam a alcançar certas coisas, mas nos restringem também em outras coisas igualmente importantes. Isso certamente é o caso quando se trata de Estados cooperando uns com os outros para lidar com os desafios à paz e segurança internacional através de desarmamento e controle de armas. O maquinário existente de desarmamento produziu certamente muitos tratados importantes. [...] Entretanto, enquanto ela nos permitiu alcançar algumas coisas, as estruturas existentes como a CD [Conferencia sobre Desarmamento] podem ser também um fator de restrição para tratar de desafios à paz e à segurança que estão no topo da agenda internacional de hoje.ö (tradução livre).

*diplomacy*.<sup>21</sup> Disso, segue, portanto, a necessidade de transformar o modo tradicional de negociação para melhor responder às novas realidades e desafios enfrentados pela comunidade internacional.

Para alcançar tal fim é necessário analisar as características da estrutura atual dos mecanismos de negociações multilaterais de controle de armas e desarmamento para que a partir da identificação dos problemas e das limitações, soluções possam ser propostas. Neste ponto, utilizando a metáfora de um cozinheiro, Borrie (2005) defende que, para entender o que está envolvido na preparação de uma comida sofisticada e cara, é necessário olhar além das expectativas dos clientes e examinar o que acontece na cozinha, no processo de preparação. Com isso, os autores destacam a importância de analisar o processo de negociação, suas características e orgânicas de funcionamento para poder alcançar um maior esclarecimento sobre como adaptar tais processos para melhor responder aos novos desafios.

McCarthy (2005) argumenta, portanto, que a análise do *modus operandi* dos processos de controle de armas e desarmamento se mostra importante porque essas estruturas são esferas não apenas de expressão de vontade política existente no meio internacional em relação a algum tema específico, mas também de construção de vontade política. A estrutura das esferas multilaterais e o modo como elas funcionam possuem uma função importante, uma vez que as relações e as interações entre os atores envolvidos que ali acontecem poderão influenciar nas posturas adotadas pelos Estados.

Esse argumento corrobora a percepção de que a falta de vontade política em relação a certos temas não deve ser empregada como explicação ou justificativa única ou suficiente para a incapacidade de se alcançar progressos nas negociações multilaterais de controle de armas e desarmamento, como frequentemente observado no discurso diplomático. As dificuldades observadas nesses processos são resultantes de dinâmicas mais profundas e a falta de vontade política em si mesma pode ser considerada um indicador das falhas ou limitações dessas dinâmicas (BORRIE, 2005).

A partir da análise dos processos de negociação em temas de controle de armas e desarmamento, verifica-se a existência de uma *community of practice* muito

---

<sup>21</sup> ãPode ser difícil para Estados alcançarem soluções cooperativas para novos desafios de segurança devido às restrições colocadas sobre eles pela estrutura da diplomacia tradicional de desarmamento.ã (tradução livre).

conservadora e cautelosa, uma vez que estes processos lidam com questões tradicionalmente ligadas à segurança nacional e à sobrevivência dos Estados (BORRIE, 2005). Por *community of practice* entende-se ã[...] a group of people who over a period of time share in someset of social practices geared toward some common social purpose<sup>22</sup> (SCOLLON, 1998, p. 12-13) Essa característica é refletida na grande força que os precedentes diplomáticos possuem nesses processos, contribuindo para criar procedimentos estáveis e confiáveis, mas dificultando a capacidade de adaptação dessas estruturas a novas realidades e questões que surgem no plano internacional. Sobre isso, Randin e Borrie (2005, p. 111) colocam que:

*The multilateral disarmament and arms control community of practice is necessarily a cautious and conservative one, as statesø national security or survival may be at stake. Consequently this community of practice tends to evolve slowly. Precedent plays a major role, not least because the known practices of the past sometimes appear to provide more certainty than new and untried ones. Consensus decisionmaking is the ultimate comfort that a negotiating process will not move too fast or too far beyond the expectations of individual states.*<sup>23</sup>

Considerando isso, a teoria do desconstrutivismo de Derrida aplicada aos processos de controle de armas e desarmamento aponta para a necessidade de superação dessas limitações por meio da transformação das esferas de negociação multilaterais para melhor responder às novas demandas da sociedade internacional. Nesse sentido, considerando a natureza das ameaças emergentes à segurança internacional, aponta-se para a transformação dos processos diplomáticos de forma a serem pautados a partir de uma perspectiva humanitária, colocando a proteção e o bem-estar do ser humano no centro das discussões.

Apesar de temas como terrorismo internacional ainda permearem e fortalecerem a lógica da segurança nacional centrada no Estado, a grande maioria das ameaças e dos fenômenos presenciados no meio internacional coloca em risco a segurança de pessoas, independentemente de sua nacionalidade. Além disso, muitas dessas ameaças são de

---

<sup>22</sup> ã[...] um grupo de pessoas que ao decorrer do tempo compartilham um conjunto de práticas sociais voltadas para alguma finalidade social comum.õ (tradução livre).

<sup>23</sup> õA comunidade de prática do desarmamento e controle de armas multilateral é necessariamente cautelosa e conservadora, uma vez que a segurança nacional ou a sobrevivência dos Estados pode estar em jogo. Conseqüentemente, esta comunidade de prática tende a evoluir lentamente. Precedentes desempenham um papel importante, porque as práticas conhecidas do passado, por vezes, parecem oferecer mais certeza do que as novas. A tomada de decisão por consenso é a melhor certeza de que um processo de negociação não se moverá muito rápido ou muito além das expectativas de cada Estado. (tradução livre).

caráter transnacional. Esses fatores fortalecem a necessidade de lidar com os problemas de segurança a partir de uma perspectiva de segurança humana, como discutida na seção anterior.

Deste modo, fala-se da emergência de uma nova diplomacia para tratar de novos desafios, adotando novas dinâmicas nos processos de negociação de forma a alcançar resultados e soluções mais eficazes do ponto de vista humanitário. O desarmamento passa a ser considerado uma ação humanitária a ser empreendido desde abordagens voltadas para a prevenção e atenuação do sofrimento humano e tem como um de seus focos principais o sofrimento advindo do uso de armas que geram danos inaceitáveis às populações civis.

Assim, o desarmamento é seja de armas de destruição em massa ou de armas leves é se afigura primeiramente como questão de segurança humana, e assim parte de uma ação humanitária. (DHANAPALA; LEWIS, 2001, p. vii). Tais processos, portanto, possuem uma relação direta com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, *lato sensu*, e com o desenvolvimento humano, buscando não apenas evitar os danos humanitários causados pelas armas em questão, mas também apoiar a recuperação pós-conflito dos locais onde tais armas foram utilizadas (*conflict recovery*), evitar a devastação sócio-econômica das comunidades afetadas e proteger as vítimas ali presentes (RAPILLARD, 2011).

Patrick McCarthy (2005) afirma que *“The result is a disarmament and arms control agenda that is more attuned to addressing the problem of arms and conflict in the developing world and less dominated by concerns about conventional or nuclear military confrontation in the developed world”* (MCCARTHY, 2005, p. 56)<sup>24</sup>. Isso resulta principalmente da predominância da concepção de segurança centrada no ser humano pela qual tais processos são pautados.

Apesar disso, cabe ressaltar que enquanto o Estado permanecer como o ponto de referência principal das relações internacionais, a “segurança nacional” permanecerá igualmente relevante, não sendo desconsiderada nas negociações multilaterais. Assim, as perspectivas humanitárias não devem ser vistas como alternativas excludentes às

---

<sup>24</sup> “a agenda de desarmamento e controle de armas é mais atenta em lidar com problemas de armas e conflitos observados nos países em desenvolvimento; e é menos dominada pelas preocupações convencionais de confrontação nuclear no mundo desenvolvido” (tradução livre).

preocupações de segurança nacional, mas sim como uma forma de proporcionar um melhor equilíbrio no modo como os novos desafios presentes no cenário internacional são abordados.

Outra característica importante da chamada nova diplomacia é a maior participação de grupos da sociedade civil nos processos de negociações em temas de controle de armas e desarmamento. Os processos tradicionais tendiam a ser monopolizados pelos Estados, participando das negociações apenas diplomatas, conselheiros militares e especialistas técnicos sobre as armas em discussão. Observava-se também falta de transparência nos mesmos, uma vez que a presença de grupos da sociedade civil era restringida, sendo vista de maneira suspeita. Assim, nos processos de desarmamento humanitário observa-se uma postura mais inclusiva em relação à sociedade civil organizada, dando maior capacidade de ação para estes atores (MCCARTHY, 2005).

Com efeito, a abertura de tais processos à participação de atores não-estatais, como organizações internacionais, organizações não-governamentais (ONGs) e outros representantes da sociedade civil é fundamental para colocar o imperativo humanitário no centro da agenda dos processos de desarmamento de controle de armas. A integração desses atores nas esferas multilaterais de negociação tende a equilibrar os interesses estratégico-militares com as preocupações humanitárias, uma vez que a experiência de campo e a *expertise* que essas organizações possuem no campo humanitário se levadas à mesa de negociação, tendem fortalecer a dimensão humanitária dessas questões.

Tais organizações, portanto, desempenham um papel importante na identificação de problemas a serem enfrentados, na proposição de soluções a tais problemas e no auxílio ao próprio processo de negociação multilateral através do fornecimento de conhecimento especializado sobre o assunto em questão. Do mesmo modo, õ[...] *where these organizations are not present in negotiating contexts, the humanitarian imperative tends to become overwhelmed by concerns about state and military security*õ<sup>25</sup> (MCCARTHY, 2005, p. 59).

---

<sup>25</sup> õ[í ] quando essas organizações não estão presentes nos processos de negociação, o imperativo humanitário tende a ser suprimido por preocupações acerca da segurança estatal e militarõ (tradução livre).

Além disso, a abertura desses processos para participação da sociedade civil traz maior transparência e *accountability* a essas instâncias perante a comunidade internacional. Nesse ponto, tais organizações frequentemente promovem ações de conscientização pública internacional acerca dos desafios e problemas enfrentados no campo da segurança, por meio de campanhas publicitárias, ações políticas, engajamento de pessoas conhecidas e de influência no meio internacional, publicação de materiais, livros, entre outros, contribuindo para que a sociedade civil se qualifique e se posicione também nos assuntos de desarmamento e controle de armas. Isso configuraria uma abordagem *bottom-up* desses processos, fortalecendo a conscientização pública desses assuntos e ao mesmo tempo exercendo pressão nas esferas multilaterais para que ações consistentes e efetivas sejam adotadas para tratar desses assuntos (BORRIE, 2005).

Nesse âmbito, em 2012 foi realizada a Primeira Cúpula das Campanhas de Desarmamento Humanitário (*Humanitarian Disarmament Campaigns Summit*), em Nova Iorque, Estados Unidos. O evento foi organizado pela *Human Rights Watch* e aconteceu entre os dias 20 e 21 de outubro, paralelamente ao Primeiro Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas, reunindo mais de noventa representantes de organizações não governamentais e coalizões atuantes na área de desarmamento e controle de armas com perspectivas humanitárias. O encontro celebrou o aniversário de vinte anos de criação da Campanha Internacional para Banir Minas Terrestres (ICBL, em inglês) e os avanços obtidos no campo do desarmamento humanitário desde então.

Ao final de tal conferência, foi lançado um Comunicado (*Summit Communiqué*) assinado por trinta e uma organizações, no qual elas instam os Estados a: (a) adotar uma abordagem proativa para tratar das questões relacionadas com desarmamento humanitário, por meio da adoção de medidas nacionais e da intensificação da ação diplomática nessa área; (b) reconhecer que processos multilaterais na área de desarmamento humanitário alcançam melhores resultados quando são baseados na vontade da maioria dos Estados presentes; e (c) reconhecer que a sociedade civil possui um papel vital no tratamento de questões relacionadas ao desarmamento humanitário e assegurar que os representantes da sociedade civil tenham um papel substancial nas instâncias de negociação multilaterais (COMMUNIQUE, 2012, p. 2).

Este encontro contribuiu para fortalecer a atuação dessas organizações, proporcionando uma melhora na coordenação e no engajamento delas nas esferas

multilaterais. Além disso, a cúpula representou um importante passo para consolidar as perspectivas humanitárias no campo de controle de armas e desarmamento, assim como as características próprias desses processos. Desde então, a Cúpula vem se repetindo anualmente, seguindo o modelo da primeira realizada em 2012, sendo promovida em 2013 pelas organizações *IKV Pax Christi* e *Article 36* e em 2014 pelas organizações *Pace University*, *Control Arms* e *Women's International League for Peace and Freedom*.<sup>26</sup>

Por último, os regimes de desarmamento humanitário se diferenciam no modo de funcionamento dos processos de negociação. Enquanto os processos de desarmamento tradicionais se caracterizam por serem burocráticos, rígidos e por levar muitos anos para serem concluídos, os processos de desarmamento humanitário priorizam a velocidade, a inovação e a flexibilidade durante as etapas de negociação (MCCARTHY, 2005, p. 57).

Duas características principais desses processos explicam tal fenômeno. Primeiro, enquanto nos processos de desarmamento tradicional observa-se a necessidade do envolvimento das grandes potências para seu desenvolvimento, conclusão e efetividade, nos processos de desarmamento humanitário, por sua vez, este envolvimento não é necessário ou determinante para o surgimento e a consolidação desses regimes. Segundo, o modo de tomada de decisão nos processos de desarmamento humanitário é o sistema de *maioria*, enquanto que nos processos tradicionais é o *consenso*. Essa característica impossibilita que as negociações sejam paralisadas pela ação de poucos países, permitindo que os imperativos humanitários sejam respondidos de maneira rápida e efetiva (RAPILLARD, 2011).

Nesse âmbito, é possível identificar, no plano internacional, algumas experiências de processos de negociação diplomática em temas de desarmamento e controle de armas nos quais estas características, ou pelo menos alguma dessas, estavam presentes. Destacamos aqui especificamente o Processo de Ottawa, que deu origem ao Tratado de Erradicação de Minas Terrestres (1997), as negociações no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) que resultaram na criação do Protocolo V, sobre explosivos remanescentes de guerra (2003), o Processo de Oslo, que liderou a criação da Convenção sobre Munições Cluster (2008), e as negociações acerca de um tratado

---

<sup>26</sup> Para mais informações, ver: <<http://www.4disarmament.org/>> acesso em 23 de julho de 2015.

regulamentador do comércio internacional de armas, que originou o Tratado de Comércio de Armas (2013).

Observa-se nesses quatro processos diplomáticos a presença das características descritas acima acerca da nova diplomacia envolvendo regimes de desarmamento humanitário. O imperativo humanitário acerca dos danos causados por essas armas e da necessidade de tomar medidas para evitar que isso aconteça é o fio condutor de tais negociações. Apesar de as considerações militares estarem presentes também, tais preocupações são balanceadas com as perspectivas humanitárias acerca dessas armas, discutindo-se o grau de utilidade militar dessas armas em contraposição a seus impactos humanitários.

Além disso, há nesses casos abertura à participação de organizações da sociedade civil nas esferas multilaterais de negociação, contribuindo para qualificar o debate e propor soluções eficazes aos dilemas e aos desafios enfrentados em cada área específica. Nesse sentido, destaca-se a participação de organização como Comitê Internacional da Cruz Vermelha, *Human Rights Watch*, *Handicap Internacional*, entre outros, além da criação da Campanha Internacional para Banir Minas Terrestres (*International Campaign to Ban Landmines - ICBL*), em 1992, da Coalizão sobre Munições Cluster (*Cluster Munition Coalition* ó CMC) e da *Control Arms*, ambas em 2003, como organizações-rede criadas para trabalhar especificamente nos processos de negociação do Tratado de Erradicação de Minas Terrestres, da Convenção sobre Munições Cluster e do Tratado de Comércio de Armas, respectivamente.

Apesar disso, é necessário apontar que como regimes de *desarmamento humanitário* consideramos aqui somente os regimes de minas terrestres (1997) e de munições cluster (2008), uma vez que as três características definidoras apontadas acima são observadas em plenitude apenas nesses dois casos, especialmente a prevalência do mecanismo da *maioria* ao invés do *consenso* como modo de tomada de decisão. Os quatro casos, entretanto, são exemplos de processos pautados pela lógica do desarmamento como ação humanitária, buscando fortalecer tais perspectivas nas esferas multilaterais de negociação.

Nesse sentido, o primeiro e talvez o principal processo diplomático desenvolvido no cenário internacional no campo de controle de armas e desarmamento considerado como inovador do ponto de vista humanitário foi o Processo de Ottawa, que originou o

Tratado de Erradicação de Minas Terrestres (MBT, sigla em inglês), em 1997. Tal processo ocorreu fora do sistema das Nações Unidas (ONU), entre os anos 1996 e 1997, tendo por objetivo principal a erradicação total das minas terrestres antipessoal. Minas terrestres são artefatos bélicos explosivos plantados no solo que são ativados pela própria vítima, através da proximidade ou contato direto entre ambas. Elas são armas incapazes de distinguir civis e combatentes, permanecendo ativas no local onde foram plantadas por anos ou até décadas após o conflito. A presença de áreas minadas gera impactos sociais, econômicos e ambientais nas comunidades afetadas, impossibilitando os cidadãos de morar em suas residências, de cultivarem a terra e ameaçando também a vida selvagem e a criação de animais, além de colocar em risco a integridade física da população local (VINES, 1998).

Os entraves políticos e burocráticos encontrados no âmbito da ONU para enfrentar o problema humanitário causado por essas armas foi o principal desencadeador do que ficou conhecido posteriormente como Processo de Ottawa. A regulamentação alcançada no quadro do Protocolo II da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC) de 1980 foi considerada insuficiente para lidar com os problemas humanitários causados por essas armas. O modo de tomada de decisão vigente nas negociações da CCAC baseado no consenso impossibilitou que medidas mais eficazes do ponto de vista humanitário fossem acordadas durante as negociações (VIEIRA, 2005).

Diante de tal cenário, representantes de 74 Estados, juntamente com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e com a Campanha Internacional para Erradicar as Minas Terrestres (ICBL) se uniram sob a liderança do governo canadense em uma conferência diplomática realizada em Ottawa, Canadá, em outubro de 1996 para discutir e negociar a criação de um instrumento jurídico que banisse totalmente as minas terrestres antipessoal internacionalmente, resultando ao final na adoção do Tratado de Erradicação de Minas Terrestres (MBT, sigla em inglês), em setembro de 1997 (CAMARON *et al*, 1998). Esse processo diplomático e o regime resultante foram uma experiência inovadora no campo de controle de armas e desarmamento, apresentando as características discutidas anteriormente, sendo pautados pelo imperativo humanitário existente em torno daquela arma. Assim, esse ainda hoje é considerado o primeiro regime de desarmamento humanitário (RAPILLARD, 2011).

Seguindo o exemplo do Processo de Ottawa e do Processo de Oslo, objeto de estudo dessa pesquisa abordado no capítulo seguinte, esforços têm sido feitos internacionalmente para criação de um novo tratado internacional para banir completamente as armas nucleares, pautado pelo imperativo humanitário de erradicar a ameaça que essas armas apresentam à humanidade como um todo. Assim, em 2006 foi criada a Campanha Internacional para Abolir as Armas Nucleares (*International Campaign to Abolish Nuclear Weapons* ó ICAN) com objetivo de coordenar e fortalecer o movimento internacional em favor dessa causa.

Até o presente não foi possível ainda alcançar o objetivo de criar um instrumento jurídico internacional vinculante que erradique expressamente e totalmente as armas nucleares. Entretanto, muitos avanços têm sido alcançados com a realização de três conferências diplomáticas sobre o impacto humanitário das armas nucleares (março, 2013; fevereiro, 2014; e dezembro, 2014), reunindo centenas de Estados, com declarações sobre o assunto sendo emitidas ao final de cada conferência e nas sessões de 2013 e de 2014 do Primeiro Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Além disso, um importante passo foi tomado ao final da Terceira Conferência Sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares realizada em dezembro de 2014, quando a Áustria lançou o *Austrian Pledge* (Compromisso da Áustria), pelo qual ela se comprometeu a trabalhar para a criação de um tratado internacional para a proibição e a eliminação total das armas nucleares. Desde então, 84 Estados endossaram o *Austrian Pledge*, apoiando a criação do novo tratado. Artistas, celebridades e outras figuras eminentes também demonstraram publicamente seu apoio ao banimento das armas nucleares, fortalecendo a campanha internacional e a conscientização global sobre o assunto.<sup>27</sup>

Outro processo lançado recentemente refere-se ao desenvolvimento de armas completamente autônomas (*fully autonomous weapons*), também conhecidas como robôs assassinos (*killer robots*). Em outubro de 2012, nove organizações não governamentais<sup>28</sup> se uniram e lançaram, em abril de 2013, a Campanha Internacional

---

<sup>27</sup> Para maiores informações, ver: <[www.icanw.org](http://www.icanw.org)> acesso em 23 de julho de 2015.

<sup>28</sup> As nove organizações são: *Human Rights Watch*, *Article 36*, *Association for Aid and Relief Japan*, *International Committee for Robot Arms Control*, *Mines Action Canada*, *Nobel Women's Initiative*, *PAX*, *Pugwash Conferences on Science & World Affairs*, e *Women's International League for Peace and Freedom*.

para Parar Robôs Assassinos (*International Campaign to Stop Killer Robots*), uma coalizão internacional no modelo da ICBL-CMC cujo objetivo principal é banir preventivamente as armas completamente autônomas. Esta posição baseia-se na visão de que o desenvolvimento desse tipo de arma vai contra os princípios humanitários internacionalmente estabelecidos, uma vez que dar poder para sistemas totalmente autônomos decidir sobre a vida de seres humanos é visto como inaceitável e pode gerar muitos problemas políticos, jurídicos, humanitários, éticos e morais para a sociedade internacional.<sup>29</sup>

As características desses movimentos apontam para o desenvolvimento de processos diplomáticos característicos dos regimes de desarmamento humanitário, com forte participação da sociedade civil, pautados pelo imperativo humanitário dessa questão, utilizando, se necessário, de foros diplomáticos fora do sistema ONU para alcançar o objetivo final de erradicação dessas armas.

Apesar disso, é importante avaliar também até que ponto as mudanças observadas nos mecanismos de negociação apontados anteriormente e os esforços para criar tais regimes refletem de igual modo a avaliação pragmática dos Estados e de suas respectivas diplomacias quanto à oportunidade política de avançar compromissos em campos em que a menor importância estratégica de certas armas assim o permite. Os processos discutidos anteriormente se desenvolveram inicialmente através da ação de Estados que majoritariamente não possuíam interesses estratégico-militares nas armas em questão, ao mesmo tempo em que importantes Estados produtores e exportadores se mantiveram ausentes dessas iniciativas.

Isso não invalida a importância e a centralidade que o imperativo humanitário possui nesses mecanismos, mas aponta possivelmente alguns limites desses processos em sua capacidade de universalização e de efetividade prática. Nesse sentido, as negociações acerca dos efeitos desumano das armas nucleares e o processo que o governo da Áustria está tentando desenvolver será um importante teste para avaliar a capacidade desses novos mecanismos de mobilizar a comunidade internacional e criar um regime universal e efetivo pautado pelo imperativo humanitário dessa arma a qual ainda é atribuído grande valor estratégico-militar. A análise da posição brasileira nesses

---

<sup>29</sup> Para mais informações, ver: <[www.stopkillerrobots.org](http://www.stopkillerrobots.org)> acesso em 23 de julho de 2015.

processos poderá lançar mais luz nesse campo, contribuindo para melhor compreender os limites e as nuances existentes nesses fenômenos.

## **2.6 O Brasil frente aos regimes desarmamento humanitário**

Considerando que o foco dessa pesquisa é a postura brasileira frente o regime de munições *cluster* (2008), cabe aqui, portanto, examinar de modo breve como o Brasil se posicionou nos outros processos diplomáticos em curso e regimes criados.

A posição brasileira frente o Processo de Ottawa e o Tratado de Erradicação de Minas Terrestres (1997) foi condicionada por diversos fatores internos e externos atuantes no processo decisório acerca desse regime. O Brasil historicamente produziu, armazenou e exportou minas terrestres antipessoal. Durante os anos 1970-80, foram produzidos dois tipos de minas terrestres: a MAP NM T-AB-1 (não magnética) e a AP NM AE T1 (não magnética autoexplosiva), fabricadas pelas empresas Química Tupan e IBQ-Indústrias Químicas (ex-Britanite Indústrias Químicas) (HUMAN RIGHTS WATCH, 1993). Neste período, 50% das minas produzidas nacionalmente eram direcionadas ao mercado externo, tendo como destino principal países como Nicarágua, Equador, Peru e Moçambique (HUMAN RIGHTS WATCH, 1993; ICBL, 2004).

Inicialmente, achava-se que o Brasil havia cessado sua produção de minas terrestres antipessoal em 1989 (ICBL, 2004). Entretanto, no relatório de transparência enviado pelo Brasil em 2012 sobre situação de minas terrestres no país foi revelado que em 1998 as Forças Armadas receberam uma remessa de minas terrestres que haviam sido encomendadas em 1996 e fabricadas em 1997 (BRASIL, 2012). Apesar disso, o mesmo relatório afirma que o Brasil havia completado a destruição dos estoques desta remessa de minas terrestres em 2003. Após isso, não há mais registros de produção ou exportação brasileira destas armas.

Embora o histórico do Brasil em relação às minas terrestres antipessoal revele muitos interesses de setores da sociedade, o país se posicionou contra o uso indiscriminado destas armas, apoiando e assinando o Protocolo II da CCAC sobre estas armas em 1980, assim como o Tratado de Erradicação de Minas em 1997. Neste

sentido, o Brasil apoiou e participou ativamente do Processo de Ottawa, mesmo este sendo em fórum diplomático não convencional fora da ONU. Durante as negociações, as Forças Armadas brasileira, principalmente integrantes do Exército Brasileiro, tentaram impedir a participação do Brasil naquele regime. As minas terrestres eram vistas como armas militarmente úteis devido ao seu baixo custo de produção e sua utilidade para proteger especialmente as fronteiras nacionais brasileiras (LARANJEIRA, 2015).

Considerando isso, durante as negociações o Brasil chegou a propor uma exceção ao banimento das minas terrestres, advogando pela permissão de seu uso em áreas estratégicas, como zonas fronteiriças, e por um período de carência de nove anos que permitisse a estocagem e uso de minas terrestres. Entretanto, a pressão internacional pelo banimento total dessas armas estava muito forte, com a campanha promovida pela ICBL mobilizando inclusive celebridades, como a lady Diana, inviabilizando a prevalência dos interesses militares acerca daquelas armas. Além disso, os impactos desumanos causados pelas minas terrestres foram claramente demonstrados e comprovados durante o Processo de Ottawa, construindo *momentum* para a estigmatização internacional dessas armas. Assim, o custo político para o governo brasileiro de defender a utilização de minas terrestres se demonstrou maior do que os possíveis ganhos estratégico-militares proporcionados por aquelas armas. Frente a tal cenário, os interesses políticos defendidos pelo Itamaraty prevaleceram às preocupações militares levando o Brasil a apoiar a erradicação total das minas terrestres antipessoal, assinando o Tratado de Erradicação de Minas, em 1997, e ratificando-o em 1999 (LARANJEIRA, 2015).

Sobre isso, o então negociador brasileiro durante o Processo de Ottawa e, posteriormente, ministro da Defesa no governo Lula, José Viegas Filho afirmou que as posturas defendidas pelo Brasil durante as negociações demonstraram que tal processo foi dinâmico, havendo evoluções ao longo do mesmo. Assim, apesar de ter tentado flexibilizar o banimento das minas terrestres num primeiro momento, Viegas teria feito visitas aos Estados da América do Sul na segunda metade de 1997 para tentar convencer os vizinhos da conveniência recíproca e mútua da erradicação das minas terrestres antipessoal. Assim, o diplomata brasileiro teria conseguido convencê-los de que se a decisão fosse tomada coletivamente, todos a apoiariam (FOLHA, 2011).

Este esforço certamente gerou resultados significativos, considerando que hoje todos os 12 Estados da América do Sul são partes do MBT (MONITOR, 2014). A atuação diplomática de Viegas evidencia o papel proativo e de liderança desempenhado pelo Brasil no contexto regional durante o Processo de Ottawa. O apoio brasileiro ao processo e sua atuação perante os vizinhos contribuíram para a universalização deste tratado regionalmente. Sobre isso, Stephen Goose, diretor da *Human Rights Watch* e cofundador da ICBL afirmou que a posição brasileira inicialmente foi muito lenta em abraçar o banimento, mas mudou até o final das negociações [...] e desempenhou um papel positivo para garantir a proibição verdadeiramente abrangente (FOLHA, 2011).

Neste contexto, é necessário considerar também que a postura adotada pelo Brasil se insere num contexto político favorável, uma vez que neste período o país também aderiu a outros tratados multilaterais de desarmamento, como a Convenção de Armas Químicas, em 1993, o Regime de Controle de Mísseis, em 1995, o Tratado de Proscrição Completa de Armas Nucleares, em 1996, e posteriormente, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em 1998. Por fim, em outubro de 2001, no âmbito nacional, foi aprovada a Lei Federal Nº 10.300 que proibiu internamente o desenvolvimento, a produção, a comercialização, a exportação, a importação, a aquisição, o armazenamento, a retenção e a transferência, direta ou indiretamente, de minas terrestres antipessoal dentro do território nacional (BRASIL, 2012).

A mesma postura brasileira foi observada no processo de negociação do Protocolo V da CCAC (2003), tendo o Brasil participado ativamente desse processo e assinado tal protocolo ao final das negociações. Apesar da ação de organizações da sociedade civil para pautar as questões humanitárias concernentes a esse documento, o texto final adotado apresenta compromissos relativamente fracos do ponto de vista humanitário, uma vez que estabelece essencialmente medidas remediais genéricas pós-conflito para tentar minimizar os impactos desses explosivos, focando principalmente na obrigação dos Estados de remover os restos de explosivos de guerra, sem apresentar algum tipo de medida preventiva para evitar tal cenário.<sup>30</sup> Esse cenário facilitou a participação dos Estados, inclusive do Brasil, mas não atendeu completamente às necessidades humanitárias observadas no plano internacional quanto à proteção do ser humano.

---

<sup>30</sup> Para mais informações, ver o texto integral do Protocolo V, disponível em: <<http://disarmament.un.org/treaties/t/ccwc>> acesso em 23 de julho de 2015.

Quanto ao Tratado de Comércio de Armas, assinado em 2013, o Brasil participou das negociações multilaterais, ainda que não tenha apresentado, em algumas ocasiões, uma atuação tão ativa e robusta quanto se espera de um dos maiores produtores de armas e munições do mundo (MACK, 2013), e assinou o referido tratado no mesmo dia no qual tal documento foi aberto para assinatura, demonstrando seu apoio e intenção em contribuir efetivamente a esse regime.

Durante as negociações, o ponto de maior sensibilidade para o Brasil quanto à criação de um instrumento jurídico foi quanto aos mecanismos de transparência estabelecidos no Tratado. Setores da sociedade brasileira, representados principalmente por representantes da indústria de material de defesa brasileira viram com preocupação a obrigação de compartilhar todas as informações relacionadas à exportação e importação de armas e munições feitas pelo Brasil (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2012). Apesar dessa resistência, o Brasil assinou o referido instrumento que agora precisa ser ratificado pelo Congresso Nacional para que possa ser promulgado e implementado pelo país.

Em relação à campanha internacional pela abolição das armas nucleares, o Brasil tem desempenhado um papel importante como membro da *New Agenda Coalition* (NAC). Esse grupo, composto também pelo Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e África do Sul, foi criado em 1998, no contexto da Conferência de Revisão do TNP realizada em 1995, tendo como objetivo principal pressionar as potências nucleares a cumprir com as obrigações presentes no Artigo VI de tal tratado acerca de medidas para o desarmamento nuclear.

Desde então, este grupo tem pressionado aquelas potências a iniciar um processo de negociação multilateral para eliminar as armas nucleares no marco de uma convenção sobre armas nucleares. Nesse sentido, a ação da ICAN fortalece diretamente os objetivos dos países membros da NAC. Assim, o Brasil, bem como os outros países do grupo, participou das três conferências sobre impacto humanitário das armas nucleares realizadas em 2013 e 2014, e tem se posicionado firmemente pela adoção de medidas eficazes em direção a um total desarmamento nuclear. .<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Sobre isso, ver os discursos emitidos pelo Brasil, disponível em: <<http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/hinw>> acesso em 23 de julho de 2015

É importante notar, entretanto, que os países membros da NAC apoiam e advogam a melhor utilização dos foros existentes de negociação para alcançar um mundo livre de armas nucleares, em especial o TNP e outros foros dentro das Nações Unidas. Apesar disso, o Brasil já demonstrou seu apoio ao *Austrian Pledge*, sinalizando que, se não forem realizados avanços concretos no âmbito do TNP, o país poderá se retirar de tal regime. Essa posição foi reiterada pelo discurso proferido pelo Embaixador do Brasil nas Nações Unidas, Antônio Patriota, durante a Conferência de Revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, realizada em abril de 2015 em Nova Iorque, no qual a possível saída do país do regime foi abordada.<sup>32</sup>

Além disso, a abordagem humanitária às questões nucleares foi destacada no discurso do Brasil, apontando a necessidade de superar os argumentos baseados na segurança nacional de alguns Estados, em vista dos imperativos humanitários existentes nessa seara. Entretanto, a não participação do Brasil do *core group* para desarmamento nuclear existente no âmbito do processo liderado pela Áustria evidencia a cautela do governo brasileiro para lidar com esse assunto, sem desconsiderar totalmente o TNP como âmbito principal de negociação.

Por último, o movimento internacional para banir preventivamente as armas completamente autônomas ainda é muito incipiente e as ações existentes no momento são de caráter mais técnico e abordam os aspectos tecnológicos dessas armas e as novas dinâmicas e desafios que essas armas introduzirão no plano internacional. Em maio de 2014, foi realizado o Primeiro Encontro de Especialistas sobre Armas Completamente Autônomas, em Genebra, Suíça, no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais. O encontro atraiu 87 Estados e representantes de agências da ONU, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Campanha para Parar os Robôs Assassinos.

O Brasil participou de tal encontro, endossando a necessidade de se realizar tal debate apoiando a CCAC como foro legítimo para o debate e a busca de soluções para os desafios que esse tema traz para a sociedade internacional. Além disso, o discurso destacou os perigos que novas tecnologias aplicadas na área militar podem trazer no plano internacional, apesar de reconhecer a inevitabilidade do processo de

---

<sup>32</sup> Para ver o discurso completo, acesse: <<http://statements.unmeetings.org/media2/4657885/brazil-en-rev.pdf>>

desenvolvimento dos sistemas de armamento autônomos.<sup>33</sup> Em abril de 2015, foi realizado o Segundo Encontro de Especialistas sobre Armas Completamente Autônomas, em Genebra, no qual discussões sobre aspectos técnicos e políticos continuaram a ser debatidas. Apesar disso, ainda não foi adotado um mandato de negociação sobre a temática, sendo decidido levar essa pauta para o Encontro anual da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, a ser realizada em novembro de 2015.

Considerando o exposto acima, verifica-se que o Brasil tem adotado uma postura aberta, mas cautelosa em torno dos processos de desarmamento e controle de armas pautados por imperativos humanitários, participando das negociações existentes, sem estabelecer, entretanto, compromissos significativos, para além da pauta de minas terrestres e da questão nuclear. Nesse cenário, o único processo diplomático do qual o Brasil não participou foi o Processo de Oslo, acerca dos desafios gerados pelas munições *cluster*. Além disso, a Convenção sobre Munições *Cluster*, de 2008, é atualmente o único regime de desarmamento com implicações humanitárias do qual o Brasil não é parte. Assim, os próximos capítulos dessa pesquisa buscarão analisar em profundidade esse regime assim como o processo de negociação diplomática que levou à criação da referida convenção a fim de examinar a posição brasileira e os fatores e os condicionantes que levaram o Brasil a ficar de fora desse regime.

---

<sup>33</sup> Para ver o discurso completo, acesse: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/A038DEA1DA906F9DC1257DD90042E261?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/A038DEA1DA906F9DC1257DD90042E261?OpenDocument)>, acesso em 23 de julho de 2015.

## **CAPÍTULO 3 6 AS MUNIÇÕES *CLUSTER* NA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL E O PROCESSO PARA SEU BANIMENTO GLOBAL**

Este capítulo visa examinar a pauta das munições *cluster* na agenda política internacional e o processo diplomático que levou à criação da Convenção sobre Munições Cluster em 2008, acerca do banimento dessa arma. Para isso, primeiramente é apresentado considerações iniciais acerca da definição dessas armas e suas principais características, assim como o breve histórico de seu uso. Além disso, o debate internacional ocorrido acerca da legalidade do uso dessas armas será analisado, discutindo a utilidade militar das munições *cluster* em contraposição aos seus impactos humanitários, tanto durante quanto após o término dos conflitos armados.

Feito isso, passaremos ao estudo das iniciativas surgidas no plano internacional para tratar os desafios criados por essa arma, dando maior ênfase ao Processo de Oslo que resultou na criação da Convenção de 2008. As características desse processo serão analisadas assim como o conteúdo do tratado resultante, tendo como referência as considerações acerca dos regimes de desarmamento humanitário discutidas no capítulo anterior. Ao final, busca-se analisar como esse processo e o regime criado representaram um modelo inovador nas esferas multilaterais de negociação em matéria de controle de armas e desarmamento, seguindo o exemplo da experiência anterior sobre minas terrestres e se caracterizando, assim, como regime de desarmamento humanitário.

### **3.1 As munições *cluster* no cenário internacional: definições, breve histórico e o debate internacional acerca da legalidade de seu uso**

Munições *cluster* (também conhecidas como munições agregadas, bombas-cacho ou de dispersão) são armas projetadas para liberar ou dispersar dezenas ou até centenas de submunições (pequenos explosivos) contidas em seu interior sobre uma ampla área de impacto. Dessa maneira, esta arma funciona como um contêiner, espalhando no ar as submunições de forma indiscriminada sobre uma área de impacto estimada no tamanho

de 2 a 4 campos de futebol (CMC, 2015). Uma submunição é um explosivo individual que é liberado no ar após certo momento que a munição *cluster* é lançada, podendo isso ser feito do solo, ar ou, mais raramente, do mar (CIDHG, 2010).

Apesar de serem projetadas para explodir ao tocar o solo, muitas das submunições existentes em uma munição *cluster* falham e não explodem devido a condições diversas não passíveis de serem previstas nos testes feitos pelas indústrias armamentistas. Sobre isso, o ex-Ministro da Defesa e ex-Ministro das Relações Exteriores da Noruega, Espen Barth Eide, declarou em discurso na Assembleia Parlamentar da OTAN:

*Like anti-personal landmines, cluster munitions are fundamentally different from most other weapons. Not only do they cause wide area damage when they are used, but they do produce a large number of duds ó small, unstable, unexploded ordinance ó that can kill and mame people decades after the conflict is over, hence creating a direct impediment to the reconstruction effort that in many cases is the prerequisite for lasting peace (EIDE, 2009).*

Depreende-se assim, que os explosivos não detonados permanecerão ativos no solo, possuindo efeito semelhante àquele causado pelas minas terrestres, apesar de não estarem enterrados no solo. O alto grau de sensibilidade destes artefatos faz com que eles possam ser detonados por qualquer movimento, colocando em perigo tanto a população civil presente na região contaminada quanto os especialistas que trabalham para limpar as áreas contaminadas (CIDHG, 2010).

Existem vários tipos de munições *cluster* produzidas no mundo. Segundo a *Human Rights Watch*, 33 países produziam ao menos 208 tipos diferentes de munições *cluster* (HUMANRIGHTS WATCH, 2002). O relatório *A Guide to Cluster Munitions*, publicado pelo Centro Internacional de Desminagem Humanitária de Genebra (CIDHG, 2010) classificou as munições *cluster* em cinco categorias principais, variando de acordo com: a) o meio de lançamento; b) os efeitos pretendidos; c) o tipo de sistema fuzis que eles contêm (se incluem sistemas de sensor de fuzis); d) se eles têm ou não mecanismo de orientação de alvo; e) se possuem ou não mecanismo de autodestruição. Apesar disso, as munições *cluster* mais utilizadas são as de tipo antipessoal e antitanque. As munições *cluster* antipessoal visam atingir alvos desprotegidos (*unarmored targets*), especialmente seres humanos, enquanto que as munições antitanque são projetadas para atingir alvos pesados blindados em movimento (CIDHG, 2010).

Munições *cluster* foram utilizadas pela primeira vez durante a II Guerra Mundial (1939-1945) no ataque de forças alemãs ao porto britânico de Grimsby. Neste episódio mais de mil submunições foram lançadas, levando mais de 10.000 horas de trabalho para limpar as áreas contaminadas pelos explosivos não-detonados (CIDHG, 2010). Durante a Guerra do Vietnã (1955-1975), forças americanas utilizaram largamente munições *cluster* contra os vietcongues. Nesse conflito, foi utilizado pela primeira vez submunições com efeito combinado (antipessoal e antitanque). Estima-se que 260 milhões de submunições tenham sido lançadas no Laos durante o conflito, sendo que 30% dessas falharam ao tocar o chão, deixando ao menos 78 milhões de submunições não-detonadas neste país (CICV, 2010).

Na década de 1980, munições *cluster* foram utilizadas durante o conflito entre Argentina e Reino Unido pela disputa do território das *Falklands*/Malvinas. Relatórios confirmaram que todas as vítimas civis desse conflito foram mortas por munições *cluster*, sendo que a taxa de falha dessas atingiu a marca de 9,6% (KING, 2007). Nos anos 1990, estas armas foram utilizadas massivamente na primeira Guerra do Golfo (1991). As tropas iraquianas foram fortemente abatidas pelas submunições lançadas pelas forças aliadas durante a fase aérea do conflito. Os perigos impostos pela presença de submunições não detonadas foram os principais motivos de a guerra terrestre ter durado apenas quatro dias. Um quarto dos explosivos lançados no Kuwait e no Iraque falhou ao tocar ao chão, deixando mais de 95 mil submunições não-detonadas nesses países (CIDHG, 2010).

Além disso, forças russas utilizaram munições *cluster* em zonas povoadas, especialmente na região de Gronzy, em 1999, na Guerra da Chechênia, matando 137 pessoas e ferindo outras centenas. Nesse mesmo ano, durante a Guerra do Kosovo, as forças aliadas lançaram mais de 240 mil submunições no Kosovo, gerando um custo de mais de 30 milhões de dólares para limpar as áreas contaminadas com explosivos não detonados. No final do século XX, estas armas também foram utilizadas durante o conflito entre Etiópia e Eritreia (1998-2000), por ambas as partes envolvidas (CIDHG, 2010).

No início do século XXI, os Estados Unidos utilizaram mais de 248 mil submunições no Afeganistão entre outubro de 2001 e março de 2002 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2003). Além do Afeganistão, o Iraque também foi alvo de munições

*cluster* americanas em 2003. Já em 2006, durante o conflito Israelense-Libanês, Israel lançou mais de 2 milhões de submunições no sul do Líbano, sendo que ao menos 25% destas falharam ao tocar o solo. No mesmo ano, forças do Hezbollah lançaram mais de cem foguetes de bombas *cluster* na região norte do território israelense. Em 2008, tais armas também foram utilizadas durante o conflito entre a Rússia e a Geórgia por ambos os lados (CMC, 2015).

Recentemente, o uso de munições *cluster* ainda foi registrado no Camboja (2011), na Líbia (2011, 2014 e 2015), no Sudão (2012 e 2015), na Síria (2012-2015), no Sudão do Sul (2013), na Ucrânia (2014-2015) e no Yemem (2015). Ao todo, tem-se notícia de que 41 países e territórios<sup>34</sup> já sofreram (ou ainda sofrem<sup>35</sup>) com o uso indiscriminado das munições cluster. Além disso, 19 países já utilizaram este tipo de arma, e outros 34<sup>36</sup> já produziram munições *cluster* (CMC, 2015).

O grande desenvolvimento e o uso de munições *cluster* durante o séc. XX e XXI refletem a utilidade militar que é atribuída a essa arma pelas forças armadas de diversos países. As munições *cluster* constituem um meio rápido de transporte e lançamento de uma grande quantidade de explosivos sobre uma ampla superfície. Deste modo, estas armas são normalmente utilizadas para destruir bases aéreas, pistas de decolagens e grandes terrenos militares, além de serem eficazes também para destruir armamentos pesados, como blindados, mísseis antiaéreos e colunas de infantarias. O efeito cacho dessas armas faz com isso possa ser feito utilizando poucos tiros de munições *cluster* (CIDHG, 2010).

---

<sup>34</sup> Afeganistão, Alemanha, Angola, Arábia Saudita, Argentina (Falklands/Malvinas), Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Camboja, Chade, Chile, Colômbia, Croácia, Eritréia, Etiópia, Geórgia (Ossetia do Sul), Iêmen, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kosovo, Kuwait, Laos PDR, Líbano, Líbia, Mauritânia, Moçambique, Montenegro, Nagorno-Karabakh, Noruega, Palau, Reino Unido (Falklands/Malvinas), República Democrática do Congo, Rússia (Chechena), Saara Ocidental, Sérvia, Síria, Sudão do Sul, Sudão, Tadjiquistão, Vietnã (CMC, 2015).

<sup>35</sup> Segundo o Relatório sobre Munições Cluster de 2014, Síria e Myanmar utilizaram este tipo de armamento entre a metade de 2012 e o início de 2013. Além disso, relatórios não confirmados apontam que a utilização destes armamentos por Sudão em 2012 e 2013. 25 casualidades com munições cluster remanescentes foram confirmadas em 2012, ocorrendo no Camboja, Laos, Líbano, Nagorno-Karabkh, Sérvia, Sudão e Vietnã (CMM, 2014, pp.1-3).

<sup>36</sup> África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Chile, China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Croácia, Egito, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Índia, Irã, Iraque, Israel, Itália, Japão, Países Baixos, Paquistão, Polônia, Reino Unido, Romênia, Rússia, Singapura, Suécia, Suíça, Turquia (CMC, 2015).

Além disso, essas armas possuem grande capacidade de atingir alvos concentrados ou de difícil localização. O grande raio de impacto das submunições lançadas faz com que esta arma seja eficaz em ataques contra alvos cuja localização não pode ser exatamente determinada, como alvos em movimento ou em florestas fechadas. Ademais, o uso de poucos tiros para destruir seus alvos contribui para proteger as forças militares de possíveis contra-ataques inimigos, além de diminuir o número de equipamentos, munições e contingente necessários para realizar tais tarefas<sup>37</sup>.

Entretanto, é necessário considerar que o emprego de munições *cluster* pode colocar em risco as próprias forças armadas. Um relatório técnico sobre a utilidade militar dessa arma lançado pelo Instituto de Pesquisa de Defesa Norueguês em 2007 mostrou que o uso de munições *cluster* é menos eficaz contra muitos tipos de alvos militares do que o esperado anteriormente (FFI-Report, 2007). Além disso, o emprego desses artefatos em uma área pode se transformar em impedimento para o avanço das forças armadas através dessa mesma área, devido ao elevado número de explosivos não detonados deixados no chão.

Observa-se assim que apesar da utilidade militar das munições *cluster*, as características dessas armas fazem com que o seu uso gere forte impacto humanitário. O caráter indiscriminado e o indeterminado prolongamento da capacidade destrutiva das submunições não detonadas colocam em grave perigo as comunidades existentes nas regiões contaminadas. Assim, õas munições *cluster* colocam civis em perigo tanto durante os conflitos, devido a seu efeito sobre uma ampla área, quanto depois dos conflitos, devido às submunições não detonadas<sup>38</sup> (MONITOR, 2013).

A existência de grande número de submunições não detonadas se dá devido às taxas de falha destes artefatos. Determinar com precisão a taxa de falhas é tarefa muito difícil que talvez não possa ser completamente realizada. Entretanto, estudos mostram que as taxas anunciadas por fabricantes desse armamento são muito inferiores às taxas observadas na prática. Especialistas afirmam que diversos fatores podem interferir na taxa de falha das submunições, dentre eles: a fabricação da submunição (defeitos de fábrica); a duração e a condição de armazenamento das munições *cluster*; a altitude, o ângulo e a velocidade da liberação das submunições no ar; o tipo de vegetação do local

---

<sup>37</sup> Para maiores informações sobre as vantagens militares das munições cluster, veja: *Report to Congress: Kosovo operation Allied Force, After Action Report, 2000.*

<sup>38</sup> *õThus cluster munitions put civilians at risk both during attacks due to their wide area effect and after attacks due to unexploded ordnance.ö* (Tradução livre)

onde será lançada; as condições de solo da zona de impacto (úmido, montanhoso, arenoso, etc.); e interações (colisões, fragmentos de outras submunições, etc.) (CIDHG, 2010).

A partir dessas considerações, depreendem-se as dificuldades que os fabricantes enfrentam para verificar com exatidão as taxas de falhas das submunições, uma vez que não é possível reproduzir com exatidão as condições nas quais tais armas serão utilizadas. Nesse contexto, a susceptibilidade dessas armas às condições climáticas e geográficas do local de emprego apresenta-se como o principal empecilho para a garantia de sua eficácia, especialmente se considerarmos que muitas munições *cluster* são objetos de exportação para locais com características climáticas e geográficas totalmente diversas do país onde foram fabricadas e testadas.

Embora alguns tipos de munições *cluster* possuam mecanismos de autodestruição e autodesativação para em caso de falha das submunições, as condições de testes diferem muito da realidade fazendo com que a garantia de funcionamento destes mecanismos seja ainda muito limitada. Munições *cluster* utilizadas no Líbano em 2006 possuíam mecanismos de autodestruição, mas ainda assim não foi possível evitar o grande dano humanitário causado por esses explosivos. Assim, não é possível garantir que tais mecanismos retirem totalmente o perigo apresentado pelas submunições que falham em explodir (CIDHG, 2010).

As submunições não detonadas permanecem no local atingido em um estado extremamente imprevisível e perigoso: algumas submunições podem estar parcialmente armadas, outras totalmente armadas e outras ainda desativadas. O alto grau de sensibilidade desses artefatos faz com que qualquer movimento possa causar uma explosão, colocando em perigo tanto a população civil presente naquela região quanto os peritos (se houver algum) que forem fazer a remoção destes explosivos. Além disso, a existência de tais explosivos coloca em perigo especialmente as crianças presentes nas localidades afetadas. O pequeno tamanho das submunições e sua coloração chamativa atraem a atenção das crianças, colocando-as em perigo ainda maior do que aquele posto por minas terrestres (CIDHG, 2010). Estudos mostram que 40% das vítimas de munições *cluster* são crianças com menos de 14 anos (MONITOR, 2014).

Estudo realizado pela *Handicap International*, em 2006, concluiu que 98% das vítimas de munições *cluster* confirmadas são civis. Essa pesquisa considerou apenas

vítimas confirmadas e registradas desse artefato bélico em 23 países ou territórios contaminados por essa arma.<sup>39</sup> [...] Atualmente, o Monitor sobre Munições *Cluster* (*Cluster Munition Monitor*) afirma que 94% das vítimas dessa armas são civis. Nos ataques realizados na Síria em 2012 e 2013, 97% das vítimas de munições *cluster* foram civis. Entretanto, é necessário destacar que o número total de vítimas não pode ser exatamente calculado devido à falta de dados relativos a aéreas dificilmente alcançadas. (MONITOR, 2014).

Além do fator humano, a utilização de munições *cluster* também interfere em aspectos socioeconômicos importantes das sociedades afetadas. Zonas residenciais podem ser contaminadas por explosivos não detonados; o território contaminado coloca em perigo populações deslocadas ou refugiados que tentem voltar ou sair de suas casas; o auxílio às vítimas e o trabalho de reabilitação e reconstrução das vilas afetadas são dificultados pela presença de explosivos não detonados; atividades de subsistências de comunidades inteiras, como a agricultura e a pecuária, podem ser prejudicadas ou inviabilizadas pela contaminação do terreno com explosivos remanescentes, além de impedir, possivelmente, o acesso a água e a outros recursos vitais pelas populações existentes em determinada região.<sup>40</sup>

Considerando os danos humanitários causados pelas munições *cluster*, especialmente à população civil, a comunidade internacional se mobilizou para buscar uma solução efetiva aos problemas impostos por essa arma.

### **3.2 O processo para o banimento global das munições *cluster* e a criação da Convenção sobre Munições *Cluster***

A pauta das munições *cluster* foi discutida inicialmente no âmbito da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC). O uso maciço dessas armas na Guerra do Vietnã durante os anos setenta levou à mobilização da comunidade internacional para

---

<sup>39</sup> Os 23 países pesquisados foram: Afeganistão, Albânia, Arábia Saudita, Bósnia e Herzegovina, Camboja, Chade, Chechena/Rússia, Croácia, Eritreia, Etiópia, Iraque, Kosovo, Kuwait, Laos, Líbano, Montenegro, Saara Ocidental/Marrocos, Serra Leoa, Sérvia, Síria, Sudão, Tajiquistão, Vietnã.

<sup>40</sup> Para maiores informações sobre isso, veja: *Foreseeable Harm: the use and impact of cluster munitions in Lebanon*. Landmine Action, Londres, Setembro, 2005; Rosy cave, Anthea Lawson e Andrew Sherriff. *Cluster Munition in Albania and Laos: The humanitarian and socio-economic impact*. UNIDIR, Genebra, 2006.

regulamentar o uso de armas convencionais, culminando na adoção da CCAC em 1980. Apesar disso, nenhum protocolo específico foi criado para tratar especificamente dos problemas causados pelas munições *cluster*.

Em 2003, foi adotado no âmbito da CCAC o Protocolo V sobre Explosivos Remanescentes de Guerra. Tal documento, limitando-se, entretanto, em apenas regulamentar a ação no período pós-conflito, estabelecendo compromissos como dever de os Estados limpar campos contaminados com explosivos remanescentes de guerra, o que inclui submunições de munições *cluster* e estabelecer medidas de proteção de civis do contato com tais explosivos. Apesar dos avanços obtidos pelo Protocolo V, ele não estabeleceu medidas adequadas do ponto de vista humanitário, considerando que não proibiu ou limitou o uso de tais armas.

A crise humanitária observada em 2006 pelo uso maciço de munições *cluster* por forças israelenses no sul do Líbano e pelo Hezbollah no norte de Israel, que deixou mais de 200 civis mortos devido ao efeito indiscriminado dessas armas, contribuiu para trazer à agenda política internacional novamente a pauta dos danos humanitários causados por aquelas armas, fortalecendo a mobilização da comunidade internacional em torno da necessidade de prover uma resposta adequada e efetiva aos problemas causados pelo uso de munições *cluster*.

Assim, durante a Terceira Conferência de Revisão da CCAC, realizada em Genebra entre os dias 7-17 de novembro de 2006, um grupo de seis Estados<sup>41</sup> propôs a criação de um instrumento juridicamente vinculante para lidar com os desafios humanitários gerados pelas munições *cluster*. Entretanto, tal proposta encontrou fortes resistências durante as negociações, principalmente por parte das principais potências, como Estados Unidos, China e Rússia. Esses Estados argumentavam que os instrumentos jurídicos existentes já lidavam com os impactos humanitários das munições *cluster*, não sendo necessária, assim, a criação de um novo protocolo. A Rússia chegou a declarar que os problemas associados ao uso de munições *cluster* eram õmitificados e que tais armas poderiam ser utilizadas com precisão de alvo de forma a minimizar os danos à população civil (UNOG, 2006).

---

<sup>41</sup> Áustria, Irlanda, México, Nova Zelândia, Santa Sé e Suécia.

Diante das dificuldades encontradas no âmbito da CCAC para responder de forma efetiva aos danos humanitários impostos pelo uso de munições *cluster*, a Noruega convidou Estados interessados para participar de uma conferência em Oslo, realizada nos dias 22-23 de fevereiro de 2007, a fim de iniciar um processo diplomático, conhecido posteriormente como "Processo de Oslo", para lidar com os problemas humanitários causados pelas munições *cluster*. Tal processo foi aberto para todos os Estados comprometidos em adotar de forma urgente um tratado banindo as munições *cluster*, devido ao dano inaceitável causado por essas armas à população civil.

Nesse sentido, o então Ministro de Relações Exteriores da Noruega, Jonas Gahr Støre, em seu discurso na abertura da Conferência em Oslo, declarou que

*"The time has come to agree that these weapons that cause such indiscriminate suffering should no longer be used. The time has come to agree that we need a new international instrument to ban cluster munitions that have unacceptable humanitarian consequences. And the time has come to agree that we need a framework to ensure care and rehabilitation to victims and affected communities."* (STØRE, 2007).

Corroborando isso, Steve Goose, co-presidente da Coalizão contra Munições *Cluster* (*Cluster Munition Coalition* ó CMC), organização que liderou a luta da sociedade civil contra as munições *cluster*, chamou a atenção em seu discurso na cerimônia de abertura da Conferência de Oslo para as ameaças impostas pelo uso dessas armas e o perigo consequente da contaminação de territórios com explosivos remanescentes de guerra. Ele também destacou a importância da criação de legislação internacional sobre o tema e encorajou os participantes a se unirem para buscar uma solução permanente para os desafios colocados pelo uso de munições *cluster*: a erradicação dessas armas (TICE, 2008).

Durante a Conferência de Oslo, a CMC estabeleceu uma série de orientações para as negociações que se seguiriam. Foi apresentado um relatório com 19 princípios para garantir a consistência e efetividade ao longo do processo. Alguns dos elementos principais acordados foram que a convenção deveria proibir o uso, produção, transferência e armazenamento de munições *cluster*, estabelecer prazos para a destruição de estoques, reconhecer a responsabilidade dos Estados em proteger a população civil contra tais armas e criar uma disposição proibindo Estados de se retirarem da convenção se estiverem envolvidos em conflitos armados (CMC, 2007).

Ao final da conferência de Oslo, quarenta e seis Estados firmaram uma Declaração, na qual se comprometiam a adotar, até final de 2008, um instrumento internacional juridicamente vinculante que (i) proíba a utilização, produção, transferência e armazenamento de munições *cluster* que causam danos inaceitáveis aos civis, e (ii) estabeleça um quadro de cooperação e assistência que garante fornecimento adequado de cuidados e reabilitação aos sobreviventes e suas comunidades, limpeza das áreas contaminadas, educação sobre os riscos e destruição de arsenais. (DECLARAÇÃO, 2007).

Além disso, nesse encontro os mesmos Estados se comprometeram a continuar a luta contra as munições *cluster*, participando nas próximas reuniões preparatórias para a negociação do novo tratado, com diferentes Estados promovendo essas reuniões como forma de expressar seu comprometimento com a causa. Assim, ao final a CMC anunciou que o Peru sediaria a próxima reunião, sendo planejados encontros para serem realizados também em Viena, Áustria; Wellington, Nova Zelândia; e Dublin, Irlanda ao decorrer de 2007 e 2008.

A segunda conferência internacional do Processo de Oslo, realizada em Lima, Peru, em maio de 2007, reuniu representantes de 67 Estados, além de membros de organizações internacionais e não governamentais. Nessa ocasião, representantes de 27 novos Estados participaram das negociações. Os principais pontos discutidos foram acerca dos elementos substantivos do novo tratado, como a necessidade de incluir obrigação de providenciar assistência às vítimas, limpar territórios contaminados com explosivos remanescentes, destruir estoques e fortalecer a cooperação internacional (ICBL, 2007).

As discussões trataram também da falta de centros de saúde de reabilitação física e mental nas áreas diretamente afetadas por munições *cluster* e da necessidade de adotar uma abordagem humanitária para lidar com esse problema. Além disso, os presentes concordaram que seria apropriado aumentar a educação de risco nas áreas afetadas e aumentar a cooperação internacional especialmente para limpar territórios contaminados. A pauta sobre a definição de munições *cluster* também muito discutida e de grande importância nesse encontro, apesar de não se ter chegado a um acordo final sobre o tópico. Ademais, um grupo de Estados levantou a questão da interoperabilidade militar com Estados não partes da futura convenção e a necessidade de criar disposições

específicas sobre isso. Ao final do encontro outros Estados expressaram a vontade de se unir ao Processo de Oslo, elevando o número de apoiadores à criação do tratado de erradicação das munições *cluster* a 75 (ICBL, 2007).

Na conferência realizada em Viena, Áustria, em novembro de 2007, foi apresentado um primeiro texto para discussão do novo tratado, com disposições que haviam sido discutidas na reunião anterior em Lima. Apesar da participação de representantes de apenas 50 Estados, os trabalhos realizados em Viena foram produtivos e culminaram, em janeiro de 2008, com a adoção do primeiro rascunho da nova convenção. A principal pauta da reunião continuou sendo a definição de munições *cluster* a ser adotada pela convenção. A Áustria anunciou que havia adotado uma moratória às munições *cluster* e, com apoio de países como Irlanda, México e Nova Zelândia, defendeu a adoção de uma definição ampla. Entretanto, não foi possível chegar a um acordo final e questão continuou em aberto (TICE, 2008).

O terceiro encontro internacional do Processo de Oslo foi realizado em Wellington, Nova Zelândia, em fevereiro de 2008. Mais de 500 representantes de 122 Estados e nove organizações participaram da reunião, cujo principal tema foi a natureza da proibição a ser consagrada pela convenção. A presença de várias vítimas e 38 países na conferência foi outro ponto de destaque desse encontro. Muitas delas relataram como as munições *cluster* transformaram para suas vidas, seja por danos físicos ou psicológicos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2008).

Ao final, foi adotada uma versão inicial da convenção de erradicação das munições *cluster*, programada para ser discutida em maior detalhe na próxima conferência em Dublin. Além disso, 82 Estados assinaram a Declaração de Wellington na qual, na condição de membros plenos do Processo de Oslo, confirmavam a participação na conferência diplomática organizada pela Irlanda, em maio de 2008, a fim de negociar e adotar o texto final do novo tratado erradicando as munições *cluster*.

A Conferência de Dublin, realizada entre os dias 19-30 de maio de 2008, contou com a presença de 107 países, tendo como objetivo principal concluir as negociações acerca da convenção, tratando de assuntos ainda questionados por certos países, a fim de adotar o texto final. Os principais pontos discutidos nesse encontro foram: definição de munições *cluster* a ser adotada; assistência às vítimas; operações militares conjuntas;

e período de transição (CMC, 2008). Desse modo, após as conferências internacionais e também em encontros regionais realizadas no Camboja, Costa Rica, Sérvia, Bélgica e Escócia, 107 países adotaram o texto da Convenção sobre Munições *Cluster*

(*Convention on Cluster Munition* ó CCM) no dia 30 de maio de 2008, em Dublin, Irlanda. Deste modo, em dezembro de 2008 foi realizada a Conferência de Assinatura da Convenção, em Oslo, na qual 94 países assinaram a CCM, que entrou em vigor no dia 1º de agosto de 2010, quando esta atingiu 30 ratificações.

O texto da CCM foi elaborado tendo como base o Tratado de Erradicação de Minas Terrestres de 1997. Semelhantemente àquele tratado, a CCM buscou colocar um fim aos danos humanitários causados por um tipo de arma convencional e não apresentou extensos artigos acerca da implementação e verificação comum a outros tratados de desarmamento. Em alguns dispositivos, os dois tratados compartilharam até a mesma linguagem.

Apesar disso, a CCM inovou ao incluir um artigo estabelecendo compromisso das partes com a assistência às vítimas de munições *cluster*, algo que não foi incluído na convenção de 1997. Além disso, a Convenção de 2008 não apresenta uma proibição total das munições *cluster*, permitindo o desenvolvimento futuro de armas específicas definidas que *ö[would] avoid indiscriminate area effects and the risks posed by unexploded submunitions.ö* (CCM, artigo 2). Por fim, a CCM contém também um artigo, ausente no tratado de 1997, que permite Estados partes engajarem-se em operações militares conjuntas com Estados não partes, mesmo se munições *cluster* forem utilizadas, desde que o Estado parte não solicite o uso dessas armas durante as ações (CCM, artigo 21).

O preâmbulo da Convenção destaca o compromisso dos Estados partes a *öput an end for all time to the suffering and casualties caused by cluster munitions at the time of their use, when they fail to function as intended or when they are abandonedö* e *öalso to ensure the full realization of the rights of all cluster munitions victims and recognizing their inherent dignity.ö* Além disso, o preâmbulo reconhece a importância que outros instrumentos jurídicos internacionais possuem na proteção aos civis em conflitos, como, por exemplo, o Tratado de Erradicação de Minas Terrestres (1997) e o Protocolo V (2006) da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (1981).

O escopo e as obrigações gerais da Convenção estão estabelecidos no Artigo 1º, que proíbe em todas e quaisquer circunstâncias o uso, a produção, o armazenamento e a transferência, direta ou indiretamente, de munições *cluster*. O texto permite apenas a possibilidade de conservação de um número limitado de munições *cluster* para pesquisa e formação de técnicas de limpeza. A definição dessas armas é colocada no Artigo 2º, sendo õuma munição convencional projetada para dispersar ou liberar submunições explosivas cada uma pesando menos de 20 kg, incluindo as submunições.ö

O artigo 2º da convenção apresentou as diversas definições para vários termos presentes no texto desse documento. Nesse sentido, a definição adotada para munições *cluster* foi de especial importância, uma vez que estabeleceu uma série de requisitos que uma vez respeitados isentariam tais artefatos de serem erradicados pela convenção.<sup>42</sup>

Apesar disso, a definição adotada foi tida como uma de carácter abrangente, uma vez que incluiu os tipos M85, BLU97 e MLRS, largamente utilizados em conflitos armados anteriores. Entretanto, as exceções acordadas deixaram de fora certas armas previamente classificadas como munições *cluster*, como os sistemas SMART 155 e BONUS, produzidos pela Alemanha e Suécia e França, respectivamente. Defensores do tratado argumentam, todavia, que a definição apresentada no Artigo 2º engloba todas as munições *cluster* que já foram utilizadas em conflitos armados (ABRAMSOM, 2009).

Além disso, o tratado teria estabelecido tais exceções por considerar que armas com aquelas características não terão um efeito indiscriminado sobre uma área ou não apresentarão o mesmo risco de explosivos não-detonados como outras armas similares. O ex-Ministro da Defesa e das Relações Exteriores da Noruega, Espen Barth Eide (2009) defendeu que tal disposição foi importante para não dificultar o desenvolvimento de soluções que poderão substituir as munições *cluster* como conhecidas hoje.

Outra disposição importante presente na convenção refere-se à obrigação dos Estados partes de destruir os estoques de munições *cluster* que estejam sobre sua jurisdição em um prazo de oito anos, podendo conservar apenas um número limitado para fins de treinamento de limpeza de territórios (Artigo 3º). O Artigo 4º, por sua vez,

---

<sup>42</sup> Os requisitos presentes no artigo 2º são: (i) contenha menos de dez submunições explosivas; (ii) cada submunição pese mais de 4 kg; (iii) cada submunição seja projetada para detectar e atacar um alvo constituído de um objeto único; (iv) cada submunição seja equipada com mecanismos eletrônico de autodestruição; (v) e com mecanismo eletrônico de autodesativação. Além disso, a definição excluiu as minas terrestres, as munições ou submunições projetadas para lançar artifícios luminosos, fumaça, pirotecnias e jóio; as munições projetadas com fins exclusivos de defesa antiaérea; as munições projetadas para produzir efeitos elétricos ou eletrônicos.

regulamenta o compromisso de limpar as áreas contaminadas com submunições não detonadas existentes em sua jurisdição ou territórios sobre seu controle num prazo máximo de 10 anos. Ademais, Estados parte que tenham utilizado munições *cluster* em outros países são fortemente encorajados a cooperarem na limpeza daqueles territórios contaminados.

Como mencionado anteriormente, uma das principais inovações da CCM foi a inclusão de artigo acerca de assistência às vítimas de munições cluster (Artigo 5º).

Vítimas são definidas no Artigo 2º, parágrafo 1, como todas as pessoas que morreram ou sofreram ferimentos físicos ou psicológicos, perdas econômicas, marginalização social ou uma diminuição substancial de sua capacidade de gozar de seus direitos causados pelo uso de munições *cluster* [incluindo] vítimas diretas, seus familiares e comunidades afetadas.<sup>43</sup> Esta definição apresenta um conceito sistêmico de vítimas, afastando-se de uma visão reducionista ao sofrimento físico e reconhecendo a necessidade de proteger e assistir todos que de forma direta ou indireta foram prejudicados pelo uso de munições *cluster*.

Ademais, o texto prevê a cooperação internacional entre os Estados partes em questões relacionadas às munições *cluster* (Artigo 6º) e a algumas medidas de transparências, como a submissão de um relatório acerca do cumprimento da Convenção no plano interno de cada Estado parte em até 180 dias após a entrada em vigor da Convenção, sendo necessário atualizá-lo anualmente (Artigo 7º).

Um dos artigos mais controversos da Convenção é o que trata da relação com Estados não-parte (Artigo 21). Este é o primeiro tratado internacional sobre desarmamento a regulamentar as relações de interoperabilidade militar entre Estados partes e não-parte. O texto adotado não proíbe a participação de Estados parte em operações militares conjuntas com Estados não parte, mesmo com a possibilidade de munições *cluster* serem utilizadas. Entretanto, o parágrafo 4 desse artigo deixa bem claro que Estados parte não podem ajudar, encorajar ou incitar qualquer ação que viole os dispositivos do tratado.

---

<sup>43</sup> *“all persons who have been killed or suffered physical or psychological injury, economic loss, social marginalisation or substantial impairment of the realisation of their rights caused by the use of cluster munitions. They include those persons directly impacted by cluster munitions as well as their affected families and communities”* (tradução livre).

Essa disposição foi importante para muitos dos países signatários da Convenção, principalmente àqueles pertencentes à OTAN. Era necessário garantir que a convenção proibisse ou dificultasse a cooperação entre Estados parte e Estados não-parte em outras questões. Tal artigo, entretanto, levantou dúvidas quanto à efetividade desse tratado, uma vez que em tais situações as forças armadas de Estados não-parte poderiam realizar ações contrárias ao texto do tratado. Apesar disso, a questão da interoperabilidade ainda é hoje motivo de muitas críticas e controversas entre os Estados, sendo frequentemente utilizado como um argumento para a não adesão de novos Estados à Convenção.<sup>44</sup>

Apesar de alguns dos maiores armazenadores e produtores de munições cluster terem ficado de fora do Processo de Oslo, como China, Índia, Israel, Paquistão, Rússia e Estados Unidos, em junho de 2015 a CCM contava com 116 Estados signatários e 95 Estados partes. Além disso, o Processo de Oslo e a criação da Convenção de 2008 contribuíram para estigmatizar internacionalmente o uso de munições cluster. Isso é observado, por exemplo, pelo fato de 157 Estados terem condenado o uso de munições *cluster* pela Síria entre 2012-2014 contra sua própria população (CMC, 2015).

### **3.3 O Processo de Oslo como modelo alternativo de negociação em temas de desarmamento e controle de armas**

A negociação e a adoção de um tratado internacional em menos de dois anos é certamente um feito notável, especialmente no campo de desarmamento e controle de armas. Nesse sentido, as características singulares do Processo de Oslo, que o diferencia do fórum tradicional de negociação nessa seara é a CCAC no âmbito da ONU ó mostraram-se fundamentais para a conclusão bem-sucedida da CCM.

Primeiramente, o Processo de Oslo e a Convenção resultante assinada em 2008 foram produtos da cooperação entre quatro categorias principais de atores: Estados, organizações da sociedade civil, organizadas e representadas através da CMC, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e agências da ONU. A participação de representantes de Estados que produzem, armazenam e exportam munições *cluster* foi

---

<sup>44</sup> Para ver o texto completo da Convenção sobre Munições Cluster, veja: [http://disarmament.un.org/treaties/t/cluster\\_munitions/text](http://disarmament.un.org/treaties/t/cluster_munitions/text)

acompanhada pela presença de especialistas técnicos, ex-oficiais militares, trabalhadores humanitários, além de vítimas de munições *cluster* e membros de organizações de *advocacy* (BORRIE, 2009).

A inclusão de atores não-estatais nas negociações não é prática comum nos fóruns tradicionais de negociação, considerando que o objetivo era criar um instrumento vinculante entre Estados. Entretanto, a diversidade dos atores mostrou ser muito válida durante as negociações. A presença de especialistas técnicos, pesquisadores e ativistas com experiência de campo nos assuntos relacionados às munições *cluster* contribuiu para aumentar a gama de ferramentas, informações e conhecimento disponível durante as reuniões, auxiliando a melhor qualificar o debate e o entendimento acerca das questões complexas relacionadas ao assunto. A disseminação de informações confiáveis acerca das munições *cluster* foi essencial para obter o apoio de alguns dos maiores Estados armazenadores de munições *cluster* (BORRIE; THORNTON, 2008). Além disso, a participação desses atores contribuiu para construir uma percepção internacional desse processo como transparente, representativo e confiável (BORRIE, 2009).

Nesse contexto, a CMC desempenhou papel importante para qualificar o debate em torno das munições *cluster* e mobilizar a comunidade internacional sobre o assunto. Tal coalizão foi criada em novembro de 2003 com o objetivo de enfrentar os problemas humanitários causados pelas munições *cluster*. Ela é composta por mais de 350 organizações da sociedade civil de mais de 100 países e atua atualmente como uma facilitadora no trabalho das ONGs para a plena universalização e implementação da Convenção sobre Munições *Cluster*. (MONITOR, 2014).

Semelhantemente ao papel desempenhado pela Campanha Internacional para Banir as Minas Terrestres (*International Campaign to Ban Landmines* ó ICBL) no Processo de Ottawa, que levou à criação do Tratado de Erradicação de Minas Terrestres, através da CMC, organizações da sociedade civil global puderam participar do Processo de Oslo, contribuindo ativamente para a promoção dessa pauta internacionalmente e também para garantir que soluções efetivas seriam acordadas no âmbito multilateral.

A participação em particular de vítimas de munições *cluster* no Processo de Oslo também teve um papel especial. A simples presença deles na sala de negociações e os

testemunhos relatados auxiliou a manter o foco das negociações nos aspectos humanitários relacionados àquelas armas. Além disso, os principais Estados produtores e utilizadores de munições *cluster* negavam os dados existentes acerca do impacto humanitário dessas armas e que mostravam a inconsistência delas com o direito internacional humanitário. Entretanto, as experiências compartilhadas pelas vítimas presentes nas negociações proporcionaram evidência empírica sobre o assunto, atuando como ferramenta poderosa para sensibilizar e mobilizar a comunidade internacional. Com isso, muitos Estados produtores e possuidores de munições *cluster* puderam rever suas posições nesse âmbito, como a França e o Reino Unido, por exemplo, que atualmente são partes da CCM (HUMAN RIGHTS WATCH, 2010).

No âmbito formal e procedimental, verificam-se duas características principais que diferenciaram o Processo de Oslo dos modelos tradicionais de negociação em termos de controle de armas e desarmamento. Primeiro, enquanto nos processos de desarmamento tradicional observa-se a necessidade do envolvimento das grandes potências para seu desenvolvimento, a ausência de algumas das grandes potências não impossibilitou a realização do Processo de Oslo e a criação bem sucedida da Convenção sobre Munições *Cluster*. Segundo, o modo de tomada de decisão adotado durante as negociações foi o sistema de *maioria*, e não o *consenso*, como normalmente é observado nos foros tradicionais. Esta característica impossibilitou que as negociações fossem paralisadas pela ação de poucos países, permitindo que os imperativos humanitários fossem respondidos de maneira rápida e efetiva (RAPILLARD, 2011).

Outro ponto que não pode ser ignorado é a influência que o Processo de Ottawa teve sobre o Processo de Oslo. O Processo de Ottawa foi uma série de encontros diplomáticos que culminou com a adoção da Convenção sobre a proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Terrestres Antipessoal e sua Destruição (Tratado de Erradicação de Minas Terrestres), em dezembro de 1997. Este processo representou a primeira vez na história [...] em que uma arma amplamente utilizada foi proibida devido a seu impacto horroroso e indiscriminado sobre civis<sup>45</sup> (RESOURCE GUIDE). Tal processo estabeleceu as bases sobre as quais as negociações acerca das munições *cluster* se desenvolveram.

---

<sup>45</sup> [...] that a widely used weapon was banned because of its horrific and indiscriminate impact on civilian lives (RESOURCE GUIDE, p. 6). (Tradução livre)

As redes construídas entre organizações internacionais, organizações não-governamentais e alguns Estados permaneceram mesmo após a conclusão do Processo de Ottawa e auxiliaram a pautar o problema imposto pelas munições *cluster*. A grande maioria dos ativistas e das organizações que lideraram a campanha pelo banimento de minas terrestres foram os mesmo que iniciaram a mobilização internacional pela erradicação das munições *cluster*. Além disso, a experiência anterior com minas forneceu aos atores envolvidos no Processo de Oslo um *roadmap* sobre como mobilizar a sociedade internacional acerca do tema e desenvolver campanhas políticas junto às instâncias governamentais (BORRIE, 2009). Por fim, o texto do Tratado de Erradicação de Minas Terrestres serviu de modelo para as partes no processo de negociação do texto e do escopo da CCM, haja vista as semelhanças entre as questões e as preocupações envolvidas (BORRIE, 2009).

Além disso, outra característica importante do Processo de Oslo foi a realização de diversas reuniões menores para a negociação do novo tratado. A divisão do processo diplomático em uma série de reuniões menores facilitou a discussão, uma vez que as pautas puderam ser divididas e discutidas de forma sistemática (FARRAH HO, 2014). Como descrito anteriormente, cada encontro do Processo de Oslo foi orientado por pautas específicas, proporcionando oportunidade de discutir aspectos próprios da convenção em curto espaço de tempo, mas de forma aprofundada. Desse modo, as partes podiam se comprometer com o tratado à medida que esse ia se desenvolvendo. Isso ficou evidenciado na quarta conferência realizada em Wellington, Nova Zelândia, quando Estados como a França, o Reino Unido e a Alemanha, que nos encontros anteriores estavam resistentes ao novo tratado, declararam seu apoio formal ao Processo de Oslo e ao objetivo principal de erradicar as munições *cluster* (DECLARAÇÃO, 2008).

Além disso, encontros regionais realizados ao longo de 2007 e 2008 também contribuíram para o sucesso do Processo de Oslo. Tais conferências auxiliaram a construir *momentum* político internacional para a negociação e adoção do tratado. A *All-Africa Regional Conference on Cluster Munitions*, realizada em 2008, em Livingstone, Zâmbia, teve um papel importante nesse contexto. A declaração de apoio ao Processo de Oslo e à criação do tratado erradicando as munições *cluster* assinada por 39 países africanos mostrou ser muito válida, principalmente nas negociações acerca da destruição de estoques e de limpeza de territórios contaminados (FARRAH HO, 2014).

As características do Processo de Oslo apontadas acima proporcionaram as condições necessárias para que o imperativo humanitário no tratamento das munições *cluster* prevalecesse no foro multilateral de negociação. O foro de negociação tradicional, a CCAC, mostrou-se incapaz de responder de modo eficaz aos problemas apresentados pelas munições *cluster*. Os entraves políticos e burocráticos observados naquela instância não eram compatíveis com a realidade apresentada pelos danos inaceitáveis gerados pelas munições *cluster* e a urgência de buscar soluções efetivas do ponto de vista humanitário.

A criação do Processo de Oslo representou, assim, o esforço da comunidade internacional para superar as limitações observadas no âmbito da ONU. Desse modo, a transformação do processo de negociação parece corroborar com as ideias de Patrick McCarthy (2005), apresentadas no capítulo anterior. As restrições existentes no âmbito da CCAC dificultaram o tratamento dessa pauta naquele foro, impulsionando a criação de novas estruturas com as características necessárias para apresentar soluções baseadas no imperativo humanitário inerente à pauta das munições *cluster*. As negociações realizadas e o regime criado configuram-se como uma resposta humanitária aos desafios observados no plano internacional. A participação ativa e propositiva de organizações da sociedade civil associada com a vontade política dos Estados participantes garantiu que as negociações fossem pautadas principalmente pela necessidade de garantir a segurança humana das populações afetadas por tais armamentos.

Cabe ressaltar, entretanto, que esse não foi a primeira experiência desse tipo no campo de controle de armas e desarmamento. Como apontado anteriormente, o Processo de Oslo aproveitou grandemente da experiência do Processo de Ottawa, apresentando algumas inovações, mas utilizando essencialmente as mesmas estratégias empregadas no processo de erradicação das minas terrestres. Os dois processos diplomáticos e os dois regimes resultantes contribuíram para consolidar o que ficou conhecido como regimes de *desarmamento humanitário*. Apesar das semelhanças entre tais processos, a postura brasileira nesses dois regimes se diferenciou completamente, cabendo, assim, analisarmos tal fenômeno para melhor compreender os fatores condicionantes e determinantes que levaram a tal cenário e inferir possíveis lições sobre o que isso nos revela acerca da viabilidade e da efetividade dos regimes de desarmamento humanitário.

## **CAPÍTULO 4 ó O BRASIL DIANTE DO PROCESSO DE OSLO E A POSIÇÃO ADOTADA PERANTE A CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES *CLUSTER***

O presente capítulo possui como objetivo principal analisar a posição do Brasil frente ao regime de munições *cluster*, criado pela Convenção sobre Munições *Cluster* (2008). Nesse sentido, interessa-nos aqui examinar o processo decisório nas instâncias governamentais brasileiras envolvendo principalmente integrantes do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores a fim de compreender por que o governo brasileiro decidiu não participar desse regime. Apesar desse enfoque, será necessário considerar outros fatores no processo decisório em política externa, com base, para tanto, no modelo proposto por Snyder *et al* (1961).

Assim, este capítulo é dividido em três partes principais. Inicialmente, buscaremos identificar e examinar os condicionantes de tratamento da pauta de munições *cluster* no Brasil, provindos tanto do plano doméstico quanto do meio internacional. Posteriormente, passaremos à análise dos interesses e das posições defendidas pelo MRE e pelo MD acerca das munições *cluster* e do Processo de Oslo, articulando com os condicionantes identificados anteriormente. Finalmente, passaremos ao estudo da posição adotada pelo Brasil diante do regime de munições *cluster*, analisando criticamente os argumentos utilizados pelo corpo diplomático e pelo MD para sustentar a postura definida e os desdobramentos da articulação entre estes órgãos no processo decisório.

### **4.1 Condicionantes de tratamento da pauta de munições *cluster* no Brasil**

A posição adotada pelo Brasil no Processo de Oslo resultou da conjugação de diferentes forças atuantes no cenário interno e internacional. Diversos grupos nacionais e estrangeiros estavam interessados e envolvidos na pauta das munições *cluster*, condicionando a ação dos tomadores de decisão no processo decisório acerca do modo com o Brasil se posicionaria perante aquele processo, uma vez que o executivo brasileiro estava suscetível às pressões exercidas por tais movimentos. Além disso, o

contexto histórico, político e econômico brasileiro e internacional também influenciou neste processo e no modo como a pauta das reuniões *cluster* foi tratada internamente.

No âmbito doméstico, o governo Lula (2003-2010) foi marcado por uma política externa ativa, afirmativa e universal, buscando maior protagonismo internacional (VIZENTINI, 2005). Neste sentido, Cervo argumentou que esse período foi caracterizado pelo que ele chama de paradigma do Estado logístico (CERVO, 2003; 2011). Este seria um Estado que assume o planejamento estratégico do desenvolvimento da nação, apoiando e legitimando as iniciativas de atores econômicos e sociais, assim como repassando-lhes responsabilidades e poder. A partir deste cenário, os objetivos de política externa deste período foram a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e o reforço de poder para influir sobre o ordenamento global, tendo como vetor de influência o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios. (BUENO, CERVO, 2011, p. 528).

Neste contexto, a estratégia de inserção internacional brasileira deixou de ser pautada pela busca de *autonomia pela integração*, como observado na era FHC (LAMPREIA, 1998) ó referindo-se aos esforços do governo de *normalizar* (CERVO, 2003) suas relações com o meio internacional através da participação nos regimes e instituições internacionais e da integração ao sistema econômico neoliberal vigente ó enfatizando agora uma inserção diversificada em seus parceiros, tanto políticos como econômicos, e mais autônoma nas posturas defendidas internacionalmente, visando assim *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

A construção de parcerias sul-sul, desse modo, com parceiros não tradicionais buscou reduzir as assimetrias no plano internacional e aumentar a capacidade negociadora desses países no meio externo. Observa-se, portanto, a criação de mecanismos de cooperação político-econômica articulando países emergentes do sul global, como Brasil, Índia e África do Sul a partir de 2003, no que ficou conhecido como IBAS, e o fortalecimento do grupo BRIC, unindo Brasil, Rússia, Índia e China.

Além da cooperação sul-sul, verificou-se a universalização da política externa brasileira, através da expansão da presença do Brasil em regiões como África e sudeste asiático. Outro reflexo desta estratégia foi o alto número de cúpulas diplomáticas e visitas presidenciais realizadas pelo Brasil neste período, buscando estreitar as relações

com países de praticamente todas as regiões do globo<sup>46</sup>. Este movimento brasileiro refletiu o objetivo nacional de desempenhar um papel mais proeminente nas relações internacionais (AMORIM, 2010).

A política brasileira de busca por maior projeção internacional teve reflexos significativos no campo de segurança e defesa. Externamente, o governo federal fortaleceu a campanha brasileira pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e por um assento como membro permanente nesse órgão, enquanto que internamente houve a valorização do setor de defesa nacional com a adoção de medidas e políticas nos moldes dos anos 1970, buscando preparar o estado brasileiro com capacidade militar estratégica de exercer o almejado papel de maior proeminência no âmbito regional e global (VIZENTINI, 2005).

A criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999 e o crescente desenvolvimento de políticas de defesa coordenadas a nível nacional, buscando uma maior integração e coesão na ação das três Forças Armadas, ainda que com muitas dificuldades e inconsistências, se colocou como um elemento importante neste cenário. O governo Lula deu continuidade às iniciativas realizadas no governo FHC, como a elaboração da primeira Política de Defesa Nacional, em 1996, e a criação do MD, em 1999, buscando fortalecer institucionalmente o setor de defesa no cenário nacional.

Nesse sentido, em 2005 foi publicada a segunda edição da Política Nacional de Defesa (PND), estabelecendo objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. (BRASIL, 2005, p. 11). Entre os objetivos consagrados nesse documento destaca-se aqui o desenvolvimento da indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis. (BRASIL, 2005, p. 30) Tal objetivo foi complementado pela orientação 7.7, estabelecendo que

Os setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação, devem contribuir para assegurar

---

<sup>46</sup> Neste âmbito, verifica-se a abertura de embaixadas no continente africano, cobrindo agora 39 Estados; a realização da Cúpula América do Sul e África, de iniciativa brasileira; a cúpula América do Sul e países Árabes, em 2005, sediada no Brasil, além das visitas presidenciais a países como Síria, Líbano, Egito, entre outros; o fortalecimento das relações entre Brasil, Índia e China, além da realização do primeiro Fórum de Cooperação Latino Americana e Leste Asiático, realizado em Brasília, 2007; o estabelecimento de parceria estratégica entre Brasil e União Europeia; e o fortalecimento da integração regional na América do Sul com a criação da UNASUL, em 2008, a realização de cúpulas envolvendo os 34 países da América Latina e Caribe em 2008, entre outras iniciativas.

que o atendimento às necessidades de produtos de defesa seja apoiado em tecnologias sob domínio nacional obtidas mediante estímulo e fomento dos setores industrial e acadêmico. A capacitação da indústria nacional de defesa, incluído o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento de produtos de defesa (BRASIL, 2005, p.32).

Ficava claro, assim, o intento do governo federal de revitalizar a indústria de defesa nacional como parte da política empregada para fortalecer as capacidades de defesa brasileiras.

Isso foi consagrado com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008. Esse documento visou estabelecer o modo como o Brasil deveria agir para alcançar os objetivos consagrados na PND, apresentando três eixos estruturantes em torno dos quais a END se organiza: a) reorganização das Forças Armadas; b) reestruturação da base industrial de defesa brasileira; c) composição dos efetivos das Forças Armadas (BRASIL, 2008, p. 65-66). Além disso, a diretriz número 22 estipulou que o Brasil deveria capacitar a indústria de material bélico nacional de modo a alcançar autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. Isso visava assegurar que o atendimento às necessidades de tais produtos por parte das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil) (BRASIL, 2008, p. 66).

A publicação desses documentos representou a consolidação institucional do Ministério da Defesa no âmbito nacional, revelando a importância estratégica que o governo Lula atribuiu ao setor de defesa. Tal fenômeno modificou a dinâmica entre as Forças Armadas e o corpo diplomático no processo de formulação de política externa em temas relacionados à defesa. A partir de então, observou-se uma crescente necessidade de articulação entre este órgão e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), uma vez que se reconhecia a inviabilidade pragmática de um afastamento do MD aos assuntos de política externa (VAZ, 2013).

Além disso, a política de defesa no governo Lula buscou priorizar o intercâmbio em torno dos três setores tecnológicos considerados indispensáveis à defesa (nuclear, cibernético e aeroespacial), e revigorar a indústria nacional de defesa, através da promoção de exportações de material bélico (BRASIL, 2008, p. 11-19). Assim, observou-se no plano interno uma maior valorização do setor militar no governo Lula como parte de um projeto de fortalecimento das capacidades de defesa nacional,

reativando, assim, programas de incentivo à indústria bélica nacional que haviam sido desativados no governo FHC (VAZ, 2010).

A postura do governo federal de buscar revitalizar o parque industrial brasileiro de defesa teve reflexos significativos na temática de munições *cluster* no âmbito doméstico, uma vez que o Brasil produz, exporta e armazena esse armamento. Historicamente, ao menos três empresas brasileiras já produziram munições *cluster*: Avibras Indústria Aeroespacial SA; Ares Aeroespacial e Defesa Ltda; e Target Engenharia e Comércio Ltda, sendo que somente a primeira continua com atividades nessa área atualmente, produzindo o sistema ASTROS de lançamento de foguetes, sendo estes foguetes do tipo munições *clusters* (MONITOR, 2014b).

Apesar de apenas a Avibras produzir esse tipo de armamento, segundo o Major-Brigadeiro-do-Ar Souza e Mello, a fabricação de munições *cluster* no Brasil envolve ao menos 15 indústrias no processo de produção, 12 civis e 3 militares (MELLO, 2007, p. 33). Além disso, a produção do sistema Astros movimentava, em 2010, em torno de 60/70 milhões de dólares/ano, em média (JÚNIOR, 2010), enquanto que o desenvolvimento do Projeto Astros 2020 deverá movimentar 1 bilhão e 236 milhões de reais até 2018, gerando divisas, empregos e alimentando tanto a cadeia produtiva como a pesquisa no campo acadêmico (FREITAS, 2014).

Grande parte da produção brasileira destina-se ao mercado externo, para países como Iraque, Arábia Saudita, Malásia e Zimbábue (MONITOR, 2014b). Isso é um importante fator para a indústria nacional, uma vez que os recursos provindos da exportação financiam a linha de produção dessas armas (COUTINHO, 2010). Observe-se, portanto, que a fabricação de munições *cluster* movimenta uma grande cadeia de produção no Brasil, havendo interesses econômicos e comerciais dos grupos e pessoas envolvidos nesse processo a fim de proteger e promover esse setor econômico.

Soma-se a isso a conjuntura econômica nacional favorável durante o governo Lula ao investimento na indústria de defesa brasileira. O crescimento econômico refletido nas taxas de crescimento anual expressivas proporcionou ao governo federal as capacidades financeiras necessárias para investir, subsidiar e promover a indústria bélica nacional, algo que não era possível durante o governo FHC, haja vista as limitações econômicas observadas naquele período, caracterizado pela crise financeira e cambial, pelo endividamento externo e pelas baixas taxas de crescimento (VIZENTINI, 2005).

A comercialização de material bélico é regulamentada internamente pela Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), que estabelece um processo de controle de exportação, envolvendo principalmente o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa.<sup>47</sup> Apesar do controle realizado pelo governo brasileiro para a exportação de munições *cluster* e dos interesses existentes em torno dessa arma, uma parcela da sociedade brasileira se posicionou contra a produção, armazenamento e exportação desses armamentos. Organizações da sociedade civil engajadas em temas de direitos humanos acompanharam o debate internacional acerca da legalidade das munições *cluster* e passaram a defender no Brasil a erradicação dessas armas, destacando-se nesse contexto a atuação da Campanha Brasileira contra Minas Terrestres e Munições *Cluster* e do Instituto Sou da Paz.

Tais organizações buscaram qualificar o debate nacional acerca das munições *cluster* através da produção de materiais, como livros, artigos acadêmicos, notas em websites jornalísticos, cartas aos representantes brasileiros, além de atuar nas instâncias governamentais no âmbito federal, especialmente no Congresso Nacional e junto ao corpo diplomático brasileiro, visando evidenciar os problemas humanitários causados por essas armas e a sua incompatibilidade com os princípios consagrados de Direito Internacional Humanitário (DIH).<sup>48</sup>

Nesse sentido, a partir da pressão exercida por essas organizações no Congresso Nacional, foi realizada, em novembro de 2007, audiência pública na Comissão de

---

<sup>47</sup> Segundo essa política, para se exportar material de emprego militar, como as munições *cluster*, a indústria exportadora solicita um pedido de negociação preliminar ao MRE, cabendo a este órgão fazer uma análise do pedido e do país importador considerando embargos, situações humanitárias, entre outros fatores. Se o pedido for autorizado, o país importador deverá apresentar o Certificado de Usuário Final. Esse certificado é um termo pelo qual o país importador se compromete a não revender ou transferir o armamento comprado para ninguém, a não ser com autorização expressa do país que vendeu o armamento. Após isso, a indústria exportadora faz o pedido oficial de exportação, sendo esse novamente analisado pelo MRE. Caso aprovado, o pedido segue para o MD, para a Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia, para o Departamento de Logística e para a Divisão de Produtos de Defesa. Esses órgãos analisam o pedido, considerando as implicações da venda desse armamento para esse terceiro país, em relação à conjuntura nacional e à estratégia de defesa. Caso aprovado, é feito o Registro de Exportação no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) e a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados emite uma autorização para a Região Militar em que o produto está sendo fabricado. Esse órgão, por sua vez, fará uma vistoria física do material, colocando um lacre numerado no produto, e emitirá a nota fiscal e o guia de tráfego e transporte até o armazém do recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação (REDEX), de onde o transporte será feito com escolta armada e rastreada via satélite.

<sup>48</sup> Uma compilação da ação da sociedade civil nesse âmbito pode ser encontrada em: VIEIRA, Gustavo Oliveira; SITO, Santiago Artus Berger (Org.). *O Tratado banindo as bombas cluster e a posição brasileira ó para qualificar o debate nacional*. 2ª Ed. Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2014. Disponível em: [www.dhesarme.org](http://www.dhesarme.org)

Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, visando discutir a pauta de munições *cluster* produzidas no Brasil, contando com a participação de representantes do MD, do MRE e de organizações da sociedade civil.<sup>49</sup> A realização de tal audiência e a participação de representantes do MD e do MRE de alto escalão foram indicativas da importância que essa pauta possuía para o governo brasileiro.

Em tal ocasião, os representantes da sociedade civil destacaram os impactos humanitários das munições *cluster*, como seu efeito indiscriminado e seu efeito pós-conflito causado pelas submunições que falham em explodir, apontando para a incompatibilidade dessas características com os princípios de DIH internacionalmente consagrados de não causar danos supérfluos ou desnecessários e de distinção entre civis e combates (MACK, 2007).

Além disso, o papel desempenhado pelo Brasil no âmbito mundial como país produtor, armazenador e exportador de munições *cluster* foi destacado, considerando-o como agente de perpetuação dos danos humanitários causados por essas armas. Assim, foi cobrada a participação mais proativa do Brasil nos fóruns multilaterais de negociação tratando dessa temática e sua adesão ao Processo de Oslo, ressaltando o caráter universal desse processo e a participação da grande maioria dos países da América Latina (MACK, 2007; WITTMANN, 2007).

A atuação nacional dessas organizações favoráveis ao banimento das munições *cluster* foi realizada em coordenação com a campanha internacional em curso sobre essa temática, organizada através da Coalizão contra as Munições Cluster (CMC). Tanto a Campanha Brasileira contra as Minas Terrestres e Munições Cluster quanto o Instituto Sou da Paz são partes da CMC, juntamente com mais de 300 organizações oriundas de mais de 100 países. Esse movimento internacional ganhou força a partir de 2003, com a criação da CMC, atingindo seu ápice em 2006, com a crise humanitária observada na Líbia.

---

<sup>49</sup> Nessa ocasião, participaram do painel o Major-Brigadeiro-do-Ar Jorge Cruz de Souza Mello, então Diretor do Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, representando o MD; o Embaixador Santiago Irazabal Mourão, então Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS) do Ministério das Relações Exteriores, representando o MRE; Daniel Mack, representante do Instituto Sou da Paz; e Cristian Ricardo Wittmann, representante da Campanha Brasileira contra as Minas Terrestres e Munições Cluster e da Coalizão contra as Munições Cluster Brasil.

A estratégia de mobilização internacional e de atuação nessa temática utilizada por essas organizações foi a mesma empregada na campanha internacional pela erradicação de minas terrestres, desenvolvida nos anos noventa. Como observado anteriormente, o Processo de Oslo e a própria CMC utilizaram do legado e da experiência do Processo de Ottawa para mobilizar a comunidade internacional na pauta de munições *cluster*. Grande parte das organizações participantes da CMC e das pessoas liderando tal movimento também haviam participado da campanha para banir as minas terrestres. Na ocasião em que foi realizada a audiência pública no Brasil, em 2007, a campanha internacional organizada pela CMC e liderada pela Noruega já havia mobilizado mais de 100 Estados no Processo de Oslo, enquanto que 84 desses já haviam se comprometido com o banimento das munições *cluster*.

Entretanto, é necessário considerar que o contexto internacional dos anos 2000 se modificou substancialmente em relação ao da década de 1990, quando a campanha pelo banimento de minas terrestres foi realizada. A década de 1990 foi marcada pelo otimismo acerca da globalização, das conferências globais sobre governança, dos fóruns mundiais e pela grande mobilização social no âmbito da chamada sociedade civil global (KALDOR, 2003). Isso proporcionou o contexto ideal para o surgimento da campanha internacional pelo banimento de minas terrestres e do Processo de Ottawa, alcançando grande ressonância no plano internacional e um impacto significativo de mobilização e sensibilização internacional para esta causa, refletindo também na forte pressão sobre os governos para participação do Tratado de Erradicação de Minas Terrestres, criado em 1997.

Por outro lado, o contexto dos anos 2000 foi marcado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 contra o *World Trade Center*, em Nova Iorque, e o Pentágono, em Washington, e de 2004 e 2005, em Madri e Londres, respectivamente. Esses acontecimentos propiciaram o retorno da valorização das pautas de segurança na agenda internacional, e apesar dos avanços discutidos anteriormente nos anos 2000 acerca das tratativas sobre questões humanitárias no campo da segurança, como a criação e consolidação do conceito de 'Responsabilidade de Proteger' tais atentados terroristas contribuíram para fortalecer a concepção de segurança tradicional centrada nos interesses estatais estratégico-militares (PUREZA, 2009; NASU, 2011). Neste sentido, a campanha contra munições *cluster*, de cunho essencialmente humanitário, teve mais dificuldade para alcançar a mesma envergadura de mobilização,

sensibilização e ação da comunidade internacional obtida pela campanha contra minas terrestres nos anos noventa, haja vista o contexto internacional na qual estava inserida.

Outro desafio enfrentado pela campanha internacional contra munições *cluster* foi o maior grau de importância estratégico-militar dado a essas armas pelas forças armadas nacionais, comparado ao caso de minas terrestres antipessoal. Nesse sentido, a campanha internacional encontrou mais dificuldade no tratamento com os governos nacionais sobre o debate entre utilidade militar *versus* impacto humanitário de forma a convencê-los da necessidade de erradicar tal artefato bélico. Isso se deu também devido à utilização do argumento de aprimoramento tecnológico das munições *cluster* como solução adequada e suficiente para os problemas humanitários causados por elas (BORRIE, 2009).

Essa linha de argumentação também dificultou o trabalho da CMC de convencer os Estados de que os dispositivos de DIH existentes eram inadequados para tratar de forma eficaz os problemas gerados pelas munições *cluster*. Assim, houve resistência dos países em concordar com a necessidade de um novo instrumento jurídico internacional vinculante sobre o assunto. A elaboração de estudos técnicos e jurídicos sobre as munições *cluster*, assim como sobre o impacto humanitário causado por elas em áreas afetadas e a inviabilidade de solucionar tais problemas pela via tecnológica foram de fundamental relevância para qualificar tal debate com evidências empíricas (BORRIE, 2009).

Considerando o exposto acima, verifica-se a existência de diversos condicionantes de tratamento da pauta de munições *cluster* no Brasil e que influenciaram de alguma forma a posição adotada pelo Brasil diante do Processo de Oslo e a resultante Convenção sobre Munições Cluster. O envolvimento de diversos grupos de interesses nessa pauta tanto nacionalmente como no plano externo condicionou o processo decisório acerca do modo com o Brasil se posicionaria perante aquele processo, uma vez que o poder executivo brasileiro estava suscetível às pressões exercidas por tais movimentos. Apesar disso, foi essencialmente através das posturas sustentadas pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério das Relações Exteriores, como órgãos diretamente envolvidos no processo decisório, que a posição do Brasil perante aquele regime foi determinada.

## 4.2 O Brasil diante do Processo de Oslo: a conjugação entre MRE e MD no processo decisório

A postura adotada pelo Ministério da Defesa frente ao Processo de Oslo refletiu a importância estratégica que as munições *cluster* possuem para as Forças Armadas, principalmente como importante elemento para a capacidade de poder dissuasório brasileiro. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, adotada em 2008, determinou que

[...] as Forças Armadas [...] deverão contemplar uma proposta de distribuição das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das hipóteses de emprego de maneira a possibilitar: *poder de combate que propicie credibilidade à estratégia da dissuasão* (BRASIL, 2008, p. 49, grifo do autor).

A estratégia de dissuasão refere-se, assim, à capacidade de *convencer* um oponente a não fazer algo que contrarie a vontade do dissuasor ou induzi-lo a fazer o que seja do interesse deste último (PAIVA, 2012, p. 317). Nesse sentido, o General Rocha Paiva explica que

A dissuasão só será efetiva se o seu agente não precisar empregar, decisivamente, a força bruta para impor sua vontade, pois o adversário limita ou desiste de seus propósitos por crer na capacidade e disposição do primeiro em cobrar-lhe um preço elevado, caso insista nas atitudes anunciadas ou adotadas. (PAIVA, 2012, p. 317).

Fica claro, portanto, que para essa estratégia ser bem-sucedida, é essencial que as Forças Armadas possuam capacidade de poder militar com credibilidade, corroborando com o disposto na Política de Defesa Nacional: *A vertente preventiva da Defesa Nacional reside [...] em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório* (BRASIL, 2005).

As munições *cluster*, nesse contexto, possuem papel muito importante, não apenas pelo seu grande poder de fogo, mas principalmente porque o Brasil detém conhecimento para desenvolver e fabricar esse armamento. A fabricação 100% nacional garante que as Forças Armadas tenham acesso imediato a essa arma na quantidade necessária sem depender de outros países ou estar sujeito a autorizações externas ou a longos processos de importação de material bélico. Ademais, as Forças Armadas consideram que o domínio dessa tecnologia irá desencorajar possíveis adversários a enfrentar o Brasil, uma vez que garante a credibilidade do poder dissuasório colocado por essa arma (COUTINHO, 2010; FREITAS, 2014).

A produção de munições *cluster* por empresas brasileiras também se apresentou como fator importante na posição do Ministério da Defesa frente ao Processo de Oslo. Como apontado anteriormente, a revitalização da indústria de material de defesa brasileira foi um ponto chave na política de defesa nacional desenvolvida a partir do governo Lula, sendo um dos eixos estruturantes da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008). Além disso, a Lei Complementar nº 97, que regula a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, já estabelecia que tal preparo deve ser orientado pela busca constante da autonomia nacional, nacionalizando os meios, incluídos aí pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional (BRASIL, 1999).

Associa-se a isso o efeito catalisador que a produção de munições *cluster* tem na área de educação e pesquisa, considerando os convênios criados entre empresas, universidades e institutos de pesquisas para seu desenvolvimento, gerando cerca de 5 mil empregos, diretos e indiretos, em toda a cadeia produtiva nacional (JÚNIOR, 2010). Abrir mão desse armamento, portanto, prejudicaria significativamente a indústria de material bélico brasileira, indo contra os objetivos e as diretrizes estabelecidos nos documentos balizadores da política de defesa nacional, além de gerar impactos econômicos significativos no âmbito interno.

Outro ponto importante refere-se à economia de meios que o uso desse tipo de munição proporciona às Forças Armadas. As características das munições *cluster*, dispersando dezenas ou centenas de submunições a partir de um único dispositivo, garantem uma multiplicação do poder de fogo para cumprir missões militares. Além disso, as Forças Armadas argumentam que uma aeronave utilizando munições desse tipo pode lançá-las a partir de um ponto mais distante do alvo que deseja, com um grau de precisão adequado e com isso ficar distante dos meios que podem se contrapor a ela. Isso permite a proteção da aeronave, enquanto mantém o valor de combate. Desse modo,

é possível fazer cumprir a missão com um número menor de vetores, um número menor de aviões, um número menor de lançamentos [...] Com menos dinheiro, o contribuinte brasileiro financia a mesma proteção. E esse armamento tem maior alcance, ou seja, nos dá vantagem de fogo (COUTINHO, 2010, p. 8).

No Brasil, o Exército e a Aeronáutica possuem munições *cluster*. O Exército Brasileiro utiliza o sistema Astros II, um sistema de lançamento múltiplos de foguetes

terra-terra produzido pela AVIBRAS. A Aeronáutica, por sua vez, possui bombas lança granadas BLG-120 e BLG-252 (o número refere-se à quantidade de granadas dispersadas pelas munições), que eram produzidas pela Ares Aeroespacial e Defesa Ltda. A doutrina de emprego terrestre dessa arma é feita para a saturação de área: lançar uma grande quantidade de submunições, num curto espaço de tempo e num espaço limitado; enquanto o emprego aéreo é feito em aeródromos ó visando inviabilizar a utilização de pistas de aviões ó, tropas ou viaturas sem blindagem (COUTINHO, 2010).

Sobre isso, o Major Souza Mello explica que elas poderão ser utilizadas em áreas longe de população civil, despovoadas, sobre objetivos militares e atendendo a outros demais requisitos em relação ao seu emprego, ou seja, o emprego consciente, porém necessário, desse armamento para aquilo a que as Forças Armadas se destinam. (MELLO, 2007, p.32). Isso é feito visando respeitar as normas de Direito Internacional Humanitário às quais o Brasil está vinculado juridicamente, evitando que sejam utilizadas indiscriminadamente.

Apesar das precauções tomadas com a doutrina de emprego de tais armas, as Forças Armadas reconheceram que as munições *cluster* possuem problemas e que não é possível garantir 100% seu funcionamento correto. O Brigadeiro Coutinho apontou que como munição aérea, elas podem sair do perímetro previsto para ser atingido, acertando alvos que, a princípio, não deveriam ser atingidos. Além disso, há um problema de confiabilidade, uma vez que as submunições podem falhar em explodir ao tocar o solo, com taxas de falha em torno de 25%. Tal problema resultaria não apenas do grau de desenvolvimento tecnológico dessas armas, mas também do armazenamento e uso de munições vencidas nos paíóis militares. Segundo o Brigadeiro Coutinho, é prática nas Forças Armadas de todos os países utilizar o lote mais antigo das armas existentes. Assim, há sempre o risco de empregar materiais vencidos, como aconteceu no caso do uso de munições *cluster* por Israel no Líbano, em 2006 (COUTINHO, 2010).

A constatação desses problemas, entretanto, não alterou a posição das Forças Armadas em relação às munições *cluster*. A classe castrense argumentou que não há alternativa de igual valor militar no médio prazo para substituir tais munições. Para que isso pudesse ser feito, seriam necessários recursos financeiros e tempo para investir em pesquisa a fim de desenvolver um armamento que viesse a suplantar tais munições, algo

considerado inviável diante das dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo Ministério da Defesa (COUTINHO, 2010; FREITAS, 2014).

Diante desse cenário, o MD argumentou que seria possível responder aos problemas humanitários causados pelas munições *cluster* sem erradicá-las completamente. Isso seria feito, primeiramente, melhorando a precisão dos ataques com essas armas, por meio do aperfeiçoamento da doutrina e da técnica de emprego dessas munições, evitando o uso em áreas povoadas. Além disso, o desenvolvimento tecnológico dessa arma aumentaria a confiabilidade dela, diminuindo as taxas de falha, através da inclusão de iniciadores mais aperfeiçoados e/ou dispositivos de autodestruição (FREITAS, 2014).

A esse respeito, em audiência pública realizada no Congresso Nacional em 2014, o General do Exército Menandro Freitas argumentou que munições *cluster* brasileiras já estão em um estágio tecnológico muito avançado e que testes realizados em Formosa/GO revelaram uma taxa de falha inferior a 1%, aumentando a proteção humanitária relacionada ao uso dessas armas. Isso foi possível através dos seguintes desenvolvimentos: a) estabilização da trajetória das munições, assegurando mais precisão no tiro e no voo; b) ativação das submunições por impacto em diferentes ângulos, reduzindo a possibilidade de não explosão; c) espoletas armadas somente durante o voo; d) redundância mecânica, garantindo que caso um sistema não funcione outro seja automaticamente acionado; e) dispositivo de autodestruição, que aciona e explode automaticamente caso ambos os mecanismos de ativação da submunição não funcionarem; f) dimensões maiores das submunições, facilitando a identificação visual no terreno (FREITAS, 2014).

Além disso, outras medidas apresentadas pelo MD são a eliminação dos estoques antigos e vencidos e a criação de mecanismos internacionais de controle e regulamentação dessas armas, fazendo com que os Estados assumam compromissos em fóruns internacionais acerca da utilização desses armamentos. Nesse sentido, o fórum preferível e considerado legítimo para a criação de tais compromissos é a CCAC, no âmbito da ONU, devido ao seu caráter universal e não discriminatório e porque ele visa regulamentar o uso de munições *cluster*, estabelecendo padrões para evitar o impacto humanitário dessas armas, sem erradicá-las completamente.

Considerando o exposto, o MD foi contrário à participação brasileira no Processo de Oslo e na Convenção sobre Munições *Cluster*. O objetivo central desse fórum foi, desde o início, erradicar as munições *cluster* e isso implicaria a subtração de um importante elemento de dissuasão das Forças Armadas brasileiras. Além disso, a participação brasileira nessa convenção tornaria inservível o estoque existente dessa arma, gerando um grande prejuízo na capacidade de poder militar brasileira (COUTINHO, 2010).

Outro ponto de divergência foi o fato de a Convenção de 2008 proibir a produção e exportação das munições *cluster* sem estabelecer um prazo razoável para a necessária adaptação da indústria e do setor de defesa brasileiro aos dispositivos ali consagrados. A ausência de tal período de transição deixaria o Brasil vulnerável estrategicamente, além de afetar drasticamente a indústria de defesa nacional, justamente em um período que o governo federal voltou a investir nesse setor e buscou revitalizar o parque industrial brasileiro de material de defesa. Ao mesmo tempo, diante da ausência dos principais países produtores de munições *cluster* no Processo de Oslo, ele não seria capaz de impedir que outros fornecedores continuassem suprindo o mercado internacional, caso o Brasil se retirasse dele (COUTINHO, 2010).

Por fim, tal processo diplomático foi visto como discriminatório, uma vez que criou exceções à erradicação de certos tipos de munições *cluster*, através da definição adotada no artigo 2º, favorecendo nações mais desenvolvidas tecnologicamente, sem proporcionar um tempo razoável para outros países se adaptarem aos padrões estabelecidos (COUTINHO, 2010).

O Ministério das Relações Exteriores compartilhou a postura adotada pelo Ministério da Defesa, não favorecendo o Processo de Oslo como fórum de negociação adequado para tratar das munições *cluster*. Tal postura foi baseada no entendimento de que as questões relativas à paz e à segurança internacional são de responsabilidade compartilhada da comunidade internacional e, portanto, devem ser tratadas em fóruns multilaterais universais, não-discriminatórios e inclusivos (MOURÃO, 2007).

Na visão do Itamaraty, o processo iniciado pelo governo norueguês não foi inclusivo, haja vista a ausência de países grandes produtores e usuários daquelas armas. O próprio Brasil não teria sido convidado para participar da primeira reunião em Oslo, e segundo o Embaixador Santiago Irazabel Mourão, então Chefe da Divisão de

Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS) do MRE, o convite veio apenas quando o processo já estava em andamento e porque o Brasil passou a manifestar profunda perplexidade diante da possibilidade de que aquelas negociações fossem levadas em paralelo à discussão no âmbito da CCAC (MOURÃO, 2010).

Durante todo o Processo de Oslo, o Brasil enviou representantes apenas para a conferência regional Latino-Americana realizada na Costa Rica, em setembro de 2007, e para a conferência global preparatória do tratado ocorrida em Wellington, Nova Zelândia, em fevereiro de 2008.

Na primeira ocasião, o governo brasileiro declarou que não apoiaria a convenção que ali estava sendo negociada, uma vez que o processo diplomático estava ocorrendo fora do sistema da ONU. Para o Itamaraty, tal processo careceu de universalidade e o foro adequado para tratar daquela questão era a conferência de Estados partes da CCAC, onde mais de 190 países estavam representados e todas as visões poderiam ser confrontadas e debatidas. As negociações deveriam incluir todos os países interessados no assunto e não apenas buscar retirar as armas daqueles que não as têm. Tal característica levaria a uma falta de legitimidade do documento ali negociado, dificultando, conseqüentemente, sua implementação plena, eficácia e eficiência (MONITOR, 2014b).

Além disso, o Brasil argumentou que as munições *cluster* são militarmente eficazes e que o meio mais apropriado para lidar com elas era através do Direito Internacional Humanitário existente e da CCAC (MONITOR, 2014b). Sobre isso, Mourão declarou que

no que se refere especificamente às munições *cluster*, a posição do Brasil sempre foi e continua sendo a de respeito do direito humanitário, a proibição de utilização dessa munição em áreas urbanas, amplamente povoadas, bem como a obrigação de quem utilizou limpar o terreno após o conflito e, evidentemente, de atender as vítimas civis desse uso. (MOURÃO, 2010, p. 15).

O curto prazo estabelecido durante o Processo de Oslo para a criação de um instrumento jurídico internacional banindo as munições *cluster* também foi alvo de críticas do Itamaraty. Durante a audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, em 2007, o Embaixador Santiago Mourão alegou que grandes negociações em formatos parlamentares têm o seu próprio tempo e que é necessário respeitar esse

tempo, uma vez que ele proporciona a maturação do tema e que todas as percepções sejam trazidas ao debate, a fim de conciliar e/ou acomodar diversas posições. Para isso, tais discussões deveriam ser realizadas em ambientes universais, abrangentes e não-excludentes, possibilitando criar documentos com legitimidade suficiente para exigir sua efetiva implementação (MOURÃO, 2007).

Entretanto, as características do Processo de Oslo e o prazo acordado na Conferência de Oslo, em 2007, de criar um tratado até final de 2008, não respeitaram tais condições, impossibilitando o tratamento adequado da pauta de munições *cluster* naquele fórum. De acordo com o Embaixador Mourão, alguns países, mais preocupados com essa questão, devido a razões de agendas internas, certamente, preferiram retirar a ideia desse fórum multilateral universal [CCAC], onde os tempos são mais demorados, para fazer uma negociação mais rápida. (MOURÃO, 2010, p 16). Todavia, ele argumentou que no Processo de Oslo se ajuntaram apenas países que pensam da mesma forma, inviabilizando um debate universal, inclusivo e legítimo (MOURÃO, 2007).

Na Conferência de Wellington, por outro lado, o Brasil não contribuiu com o debate e não endossou ao final a Declaração de Wellington, que comprometia os países a participarem nas negociações formais em Dublin, em maio de 2008, bem como adotar o texto final do tratado. Tal posição refletiu o descontentamento do governo brasileiro em relação ao modo como as negociações estavam sendo conduzidas e também pelo rumo que elas estavam tomando. Em janeiro de 2008 um projeto de tratado havia sido apresentado e apesar de esse ser pautado pelo imperativo humanitário de erradicar tais munições, na visão do Itamaraty dois artigos não pareciam condizentes com esse espírito: o artigo 2º e o artigo 21º. (MOURÃO, 2010).

O artigo 2º apresentava uma série de definições de termos importantes para o texto da convenção. A definição de munições *cluster* adotada e a não erradicação de munições que cumprissem com os requisitos ditados no artigo 2º, parágrafo 2c, não foi bem recebida pelo governo brasileiro, uma vez que para o Itamaraty, tal exceção foi estabelecida para defender interesses comerciais de países participantes do Processo de Oslo que possuíam tecnologia mais avançada na produção de munições *cluster*. Tal definição proibiu as munições *cluster* burras (*dumb munitions*), mas deixou de fora munições *cluster* mais sofisticadas, permitindo a existência e, portanto, a

comercialização de tais armamentos. Para o Itamaraty, esse dispositivo tornou o tratado um documento discriminatório, na medida em que favoreceu algumas nações em detrimento de outras (MOURÃO, 2010).

No momento da negociação do tratado apenas alguns Estados possuíam tecnologia necessária para produzir munições permitidas pela convenção (Alemanha, França e Suécia) e a ausência de um período de transição com um prazo razoável para que os países pudessem se adaptar às novas disposições implicava na imediata saída do mercado internacional, caso os Estados não possuíssem tal tecnologia. Os defensores do tratado apontaram, entretanto, que a definição adotada foi estabelecida considerando os efeitos causados por aquelas armas e não seus aspectos técnicos e/ou comerciais. O objetivo do tratado era evitar os impactos humanitários causados por aquelas armas e a definição adotada deu conta disso, abrangendo todos os tipos de munições *cluster* que já foram utilizados historicamente no mundo (MACK, 2014).

Entretanto, para o Itamaraty estava muito claro que o Processo de Oslo foi pautado desde o início por interesses e aspectos comerciais de alguns Estados participantes. Além da exceção estabelecida no artigo 2º, durante as negociações empresas especializadas na destruição de munições *cluster* já estavam distribuindo cartões de visita para as delegações dos Estados participantes (QUEIROZ, 2015).<sup>50</sup>

Em relação ao artigo 21, como explicado anteriormente, tal disposição permite, no parágrafo 3º, que Estados partes da convenção participem em operações militares conjuntas com Estados não partes. Para o Brasil, tal dispositivo abriu brecha para que os Estados partes utilizassem munições *cluster* proibidas pela convenção em tais situações. Isso enfraqueceu a convenção e deslegitimou seu conteúdo.

Durante as negociações, as organizações da sociedade civil se posicionaram contra tal artigo, compartilhando da posição do Brasil de que ele enfraqueceria o texto final da convenção (BORRIE, 2008). É necessário considerar, contudo, que o mesmo artigo que permite a realização de operações conjuntas estabeleceu, no parágrafo 4º, que nada do disposto no parágrafo 3º autoriza um Estado parte a cometer qualquer ação que contrarie o texto da convenção ou solicitar explicitamente o uso de munições *cluster* por

---

<sup>50</sup> Conselheiro João Marcelo Galvão de Queiroz, chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Entrevista concedida ao autor no dia 01 de julho de 2015.

outro Estado quando a escolha das munições a ser utilizadas esteja sob seu controle exclusivo. Para os defensores do tratado, tal dispositivo resolveu eventuais dúvidas ou ambiguidades que o artigo 21º. suscitou entre os Estados partes. Para o Brasil, todavia, isso não foi suficiente (MOURÃO, 2010).

Apesar da participação apagada do Brasil no encontro na Nova Zelândia e das posições apresentadas pelo Itamaraty durante as negociações, o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim declarou, em junho de 2008, que considerava as munições *cluster* armas desumanas e que o Brasil deveria trabalhar para que elas fossem eliminadas. Além disso, embora tenha reconhecido a resistência que o Itamaraty estava tendo em tratar desse tema em fóruns mais informais, como o Processo de Oslo, Amorim disse que solicitaria a realização de um estudo sobre o caso e citou a participação brasileira no semelhante Processo de Ottawa, lembrando que naquele caso inicialmente também houve resistências do setor da defesa à participação brasileira, mas que isso havia sido superado posteriormente (AMORIM, 2008).

Tal declaração gerou constrangimentos no cenário interno brasileiro, uma vez que contrariava os interesses do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Além disso, a fala do então Ministro Amorim deixou implícito que a maior resistência à participação do Brasil no Processo de Oslo vinha dos grupos ligados ao setor de defesa. É necessário considerar, entretanto, que essa declaração contradisse os próprios discursos que representantes brasileiros já haviam feitos sobre o assunto, como o proferido na conferência na Costa Rica, em 2007. Por outro lado, ela evidenciou a existência de opiniões divergentes dentro do próprio ministério e que pelo menos do ponto de vista diplomático, a questão do modo como o Brasil deveria tratar as munições *cluster* ainda estava em aberto.

Apesar disso, os meses seguintes ao pronunciamento proferido pelo então Ministro Amorim não apresentaram nenhuma modificação da postura do MRE perante o Processo de Oslo e a convenção que ali estava sendo negociada. As declarações de Celso Amorim representaram mais uma perspectiva pessoal sobre o assunto do que um posicionamento institucional do MRE, servindo também para atenuar a imagem adversa que a posição brasileira estava projetando. Além disso, cogita-se que na ocasião da audiência pública de 2008, o então Ministro não estava completamente munido com informações acerca do modo como o MRE estava se posicionando naquele assunto

nos fóruns multilaterais de negociação (QUEIROZ, 2015). Dessa forma, o Brasil permaneceu distante do Processo de Oslo e não participou da Conferência de Assinatura da Convenção, realizada em Oslo em dezembro de 2008, não assinando, assim, a Convenção sobre Munições *Cluster*.

A forte convergência entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores nessa matéria apresentou-se como importante condicionante no processo decisório acerca da posição do Brasil frente à Convenção sobre Munições *Cluster*, dificultando a ação de outros atores com interesses divergentes daqueles defendidos por esses órgãos assim como a possibilidade de revisão da postura brasileira nesse regime. Apesar disso, segundo o Itamaraty o Brasil poderá rever sua posição assim que possuir as condições tecnológicas necessárias para produzir o tipo de munições *cluster* não proibido pela Convenção de 2008, ou seja, quando tiver conhecimento suficiente para cumprir com todos os requisitos dispostos no artigo 2º. Uma vez tendo tal capacidade, não haveria motivo para o Brasil permanecer fora de tal regime (QUEIROZ, 2015).

#### **4.3 A posição do Brasil frente à Convenção sobre Munições *Cluster*: uma análise crítica**

O modo como o Brasil se posicionou perante o Processo de Oslo se apresenta de modo curioso quando consideramos a postura brasileira nos processos anteriores de desarmamento humanitário, especialmente o Tratado de Erradicação de Minas Terrestres, 1997. Os argumentos utilizados tanto pelo Ministério das Relações Exteriores quanto pelo Ministério da Defesa para justificar a posição adotada também são passíveis de questionamentos uma vez analisados em perspectiva comparada com experiências anteriores.

Nesse sentido, um dos principais pontos de crítica apontados tanto pelo corpo diplomático quanto pelas Forças Armadas para a não participação do Brasil na Convenção de 2008 é o fato desse documento ter sido negociado e adotado fora do sistema da ONU, em um fórum multilateral alternativo, conhecido como Processo de Oslo. Conforme discutido anteriormente, ambos os órgãos sustentaram que o fórum legítimo e adequado para tratar a pauta de munições *cluster* era a CCAC, no âmbito da

ONU, uma vez que esse se caracterizava por ser universal, não-discriminatório e inclusivo, e que o Brasil tradicionalmente prioriza tal instância para tratar de assuntos relacionados à paz e à segurança internacional. Além disso, o Itamaraty argumentou que o Processo de Oslo não respeitou o chamado *tempo parlamentar* para maturação da pauta, apresentando um prazo muito curto para considerar a temática de munições *cluster*.

Considerando isso, após a adoção da Convenção de 2008, o governo brasileiro passou a se engajar ativamente nas negociações iniciadas no âmbito da CCAC sobre um novo protocolo, tendo como foco principal a pauta de munições *cluster*, considerando que as regulamentações estabelecidas pelo Protocolo V mostraram-se insuficientes para diminuir os danos humanitários causados por esse armamento. Tal pauta se desenvolveu nas reuniões da CCAC principalmente devido à ausência de muitos dos principais Estados produtores, exportadores e usuários de munições *cluster* (como Arábia Saudita, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Israel, Rússia e Turquia) do Processo de Oslo, não participando da Convenção sobre Munições *Cluster*, ao mesmo tempo em que são partes da CCAC.

Assim, foi formado no âmbito da CCAC o *Group of Government Experts (GGE)* a fim de elaborar um *draft* do possível Protocolo VI sobre munições *cluster*. Esse documento foi apresentado em setembro de 2010 aos Estados partes da CCAC e atualizado pelo presidente do GGE em junho 2011.<sup>51</sup> O texto apresentado, entretanto, adotou padrões de medidas muito inferiores do ponto de vista humanitário ao consagrado no regime de 2008.

Primeiramente, o *draft* do Protocolo VI proposto no âmbito da CCAC proibiu somente o uso de munições *cluster* produzidas antes de 1980, estabelecendo uma série de requisitos técnicos alternativos ó não acumulativos ó que uma vez presentes resultaria na não proibição das munições produzidas após aquele ano. Assim, munições *cluster* que apresentem taxas de falhas não maiores do que 1%, verificadas através de testes realizados pelos fabricantes, e que possuem apenas um mecanismo de salvaguarda em caso de falha (como autodestruição ou autodesativação), e não dois como

---

<sup>51</sup> Os documentos apresentados pelo GGE estão disponíveis em: <[http://www.unog.ch/\\_\\_80256ee600585943.nsf/\(httpPages\)/f9f6a35a2e868664c12576890051dd07?OpenDocument&ExpandSection=2](http://www.unog.ch/__80256ee600585943.nsf/(httpPages)/f9f6a35a2e868664c12576890051dd07?OpenDocument&ExpandSection=2)> acesso em 28 de julho de 2015

estabelecidos na Convenção de 2008, não seriam proibidas por esse protocolo (UNOG, 2010).

Estudos técnicos apresentados durante o Processo de Oslo, todavia, provaram que há uma grande possibilidade de os mecanismos de salvaguarda não funcionarem, além do fato de que as falhas reais das munições *cluster* são na maior dos casos maiores do que as apresentadas pelos fabricantes, devido à incapacidade de se reproduzir com exatidão as condições geográficas e climáticas nas quais tais armas serão utilizadas (CIDHG, 2010). Diante de tal dispositivo, as munições M85 utilizadas no Líbano por Israel em 2006, que segundo o fabricante possuíam taxas de falha inferiores a 1%, mas que na prática chegaram a quase 25 %, não seriam proibidas.

Além disso, é necessário considerar que a maioria dos incidentes ocorridos com munições *cluster* nos anos 2000 armas produzidas após 1980. Os proponentes do Protocolo VI argumentaram, por um lado, que essa medida afetaria 90% das munições *cluster* armazenadas no mundo. A CMC, por outro lado, afirmou que tal informação não foi comprovada com dados credíveis e que os dados disponíveis sugerem que o impacto seria muito menor do que o apresentado pelo GGE (NYSTUEN, 2011).

Apesar dessa medida, o artigo 5º, parágrafo 2 do proposto Protocolo VI estabeleceu um período de transição de 8 anos, podendo ser prorrogado por mais 4, no qual é permitido o uso contínuo dos tipos de munições *cluster* proibidas por esse documento. Sobre isso, Dr.Gro Nystuen destaca que

The sincerity of what is expressed in the preamble in the draft CCW protocol, stating that the High Contracting Parties are determined to address urgently the *humanitarian impact* caused by cluster munitions, is certainly debatable in light of the long deferral periods with regard to use (NYSTUEN, 2011,p. 3).

Outro ponto de crítica refere-se ao fato de o protocolo proposto não estabelecer prazo determinado para a destruição de estoques de munições *cluster* proibidas pelo tratado, afirmando apenas que tal processo deve começar assim que o protocolo entrar em vigor e que deve ser concluído *as soon as feasible*. Isso permitiria que os Estados permanecessem em posse de tais armas por décadas, aumentando o risco de proliferação e desvio para outros atores. Ademais, as disposições apresentadas referentes à assistência a vítimas, apesar de se assemelhar com ao texto da Convenção de Oslo, estabelecem que os Estados partes devem facilitar tal assistência de acordo com a

legislação nacional, não estabelecendo nenhuma obrigação legal propositiva aos Estados partes em relação às vítimas dessas armas.

Finalmente, o escopo de aplicação do Protocolo VI proposto era situações de conflitos e situações resultando de conflitos referidos no artigo 1º da CCAC. Tal artigo refere-se a todos os conflitos armados, tanto internacionais quanto não-internacionais, excluindo, assim, situações que não se encaixem em tal definição. Sobre isso, Nystuen (2011) aponta que a Convenção sobre Armas Biológicas, o Tratado de Erradicação de Minas Terrestres e a Convenção sobre Munições Cluster possuem como escopo de aplicação qualquer situação (*any circumstances*). Isso acontece devido ao fato desses tratados tratarem não apenas do uso das respectivas armas que abordam, mas também de seu armazenamento, destruição, produção, desenvolvimento e transferência. No caso específico do Protocolo VI, como ele trata da destruição de estoques e assistência a vítimas seu escopo deveria ser aplicável independentemente se o Estado parte está, ou esteve, envolvido em um conflito armado.

Apesar dos problemas apontados, o governo brasileiro participou ativamente e apoiou a adoção do Protocolo VI proposto no âmbito da CCAC. Todavia, tendo em vistas as falhas desse documento no tratamento das questões humanitárias relacionadas ao uso de munições *cluster*, a CMC realizou uma forte campanha internacional para impedir a adoção desse protocolo. Os Estados a favor do *draft*, por outro lado, argumentam que mesmo estabelecendo mecanismos mais fracos, este protocolo colocaria algumas restrições ao uso de munições *cluster* aos Estados que não fazem parte da Convenção de Oslo, sustentando que isso é melhor do que nada (*something is better than nothing*).

Entretanto, não estava totalmente claro se países como Rússia e China irão ratificar o proposto Protocolo VI. Além disso, *the protocol, if adopted, will establish a definition of cluster munitions which is not based on humanitarian considerations, and which will contribute to re-legitimizing the use, production, development, transfer etc. of weapons that are known to have severe humanitarian consequences.* (NYSTUEN, 2011, p. 1).<sup>52</sup> Considerando isso, os países que participaram do Processo de Oslo e

---

<sup>52</sup> Segundo: o Protocolo, se adotado, irá estabelecer uma definição de munições cluster que não é baseada em considerações humanitárias, e que contribuirão para legitimar o uso, produção, desenvolvimento, transferência, etc. destas armas que são conhecidas por ter graves consequências humanitárias (tradução livre).

assinaram a Convenção sobre Munições *Cluster* em 2008 boicotaram tal documento no âmbito da CCAC e se posicionaram contrário à adoção do Protocolo VI no encontro de Estados partes realizado em novembro de 2012, impedindo o avanço dessa pauta no sistema ONU.

O engajamento brasileiro nas negociações realizadas no âmbito da CCAC e a recusa em participar do Processo de Oslo por não o considerar legítimo parecem questionáveis ao considerar que o Brasil apoiou e participou ativamente do Processo de Ottawa, entre os anos 1996 e 1997, sobre a temática de minas terrestres antipessoal, assinando e ratificando ao final o tratado ali adotado em 1997. Semelhantemente ao Processo de Oslo, as negociações realizadas acerca dos problemas humanitários causados pelas minas terrestres também ocorreram fora do sistema ONU, em fórum multilateral alternativo, levando o mesmo tempo para se adotar o texto do tratado criado que o Processo de Oslo levou para criar a Convenção de 2008: aproximadamente dois anos.

Além disso, destaca-se que a pauta de minas terrestres já havia sido abordada no âmbito da CCAC, com a criação do Protocolo II, em 1980, e a adoção de uma emenda a esse protocolo em 1996. Entretanto, isso não foi visto como empecilho ao apoio brasileiro à criação do Processo de Ottawa e à sua participação ativa nas negociações ocorridas à margem do sistema ONU.

É necessário ter em conta ainda, que semelhantemente ao Processo de Ottawa, a ONU apoiou a criação e o desenvolvimento do Processo de Oslo e tem desempenhado um papel importante no estabelecimento da Convenção sobre Munições *Cluster*, como depositária da convenção para a assinatura, ratificação e adesão. Além disso, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon chamou pela proibição das munições *cluster* e expressou seu apoio à convenção no início do processo de Oslo e na conferência que a Convenção foi aberta para assinaturas (CMC, 2015).

Outro ponto apresentado pelo governo brasileiro para desqualificar o Processo de Oslo foi a alegada ausência de países produtores, exportadores e usuários de munições *cluster*, não sendo assim universal. Enquanto como qualquer outro tratado de desarmamento a Convenção de 2008 ainda não atingiu sua completa universalização, é preciso considerar que 17 Estados produtores de munições *cluster* participaram do Processo de Oslo assim como 7 países que no passado utilizaram essas armas em

conflitos armados e 17 Estados que historicamente foram afetados por esse tipo de munição (CMC, 2015).

Considerando isso, será que o Processo de Oslo realmente não foi legítimo no tratamento de munições *cluster* ou foi o governo brasileiro que por considerações estratégico-militares se posicionou contrário a sua realização? Como discutido em capítulos anteriores, o Processo de Oslo foi muito semelhante em sua orgânica de funcionamento, objetivos e características ao Processo de Ottawa. Assim, o que mudou nos dez anos que separou tais experiências para levar o Brasil a adotar posições distintas?

Primeiramente, vale relembrar as considerações históricas e políticas discutidas anteriormente acerca das características da política externa do governo Lula em comparação com o governo FHC e do contexto internacional dos anos 2000 em comparação com os anos 1990. Tais transformações apontaram para uma valorização tanto internacional quanto no plano doméstico das questões relacionadas à segurança e defesa nacional, fortalecendo as perspectivas militares no processo decisório. Em especial, no plano interno destaca-se a consolidação do Ministério da Defesa e a maior participação desse órgão em assuntos internacionais, articulando com o Ministério das Relações Exteriores em pautas relacionadas com a segurança e defesa nacional.

Nesse sentido, o processo decisório sobre a participação brasileira em um regime pautado centralmente por imperativos humanitários acerca de uma arma considerada de especial importância estratégica para as Forças Armadas e para a indústria de defesa nacional foi inevitavelmente fortemente influenciado e condicionado pelas posições defendidas pelo MD. É preciso considerar, entretanto, que no Processo de Ottawa também havia uma forte resistência do setor de defesa nacional à participação brasileira naquele regime. Entretanto, a forte pressão internacional e o contexto político interno brasileiro favoreceram a prevalência dos interesses políticos relacionados à participação do Brasil no Tratado de Erradicação de Minas.

Além da valorização do setor de defesa, outros fatores contribuíram também para a ausência brasileira no Processo de Oslo. Ao contrário do que se pode imaginar, a participação do Brasil no regime de minas terrestres não contribuiu para que o país adotasse uma postura aberta e inclusiva a processos desenvolvidos no modelo do Processo de Ottawa. Ao longo dos anos 2000, alguns acontecimentos envolvendo minas

terrestres brasileiras retidas para treinamento militar colocaram o governo brasileiro e o Itamaraty em posição constrangedora no cenário internacional devido principalmente à atuação e denúncia de organizações da sociedade civil envolvidas na campanha pelo banimento de minas terrestres.

A Convenção de Ottawa de 1997 permitiu em seu artigo 3º a retenção de um número mínimo necessário de minas terrestres para fins de treinamento militar de técnicas de desminagem, detecção e destruição de minas terrestres. Nesse sentido, o governo brasileiro de acordo com o texto do tratado reteve uma quantidade de minas terrestres junto às Forças Armadas. Entretanto, inicialmente o Ministério da Defesa manifestou o interesse em reter a quantidade de 32 mil minas terrestres para fins de treinamento. Tal número claramente não se enquadrava no mínimo necessário consagrado pelo texto do tratado, uma vez que durante as negociações se falava em algumas centenas ou milhares e não dezenas de milhares. Após negociações entre MD e MRE, o Brasil declarou que iria destruir metade desse arsenal e reter apenas 16 mil minas terrestres. Ainda assim, o Brasil com essa quantia apresentava-se como o Estado que retinha mais minas terrestres para treinamento entre todos os Estados partes do tratado (VIEIRA, 2015).

Além disso, todas as minas terrestres retidas pelo governo brasileiro eram vivas ou seja, ativas, algo completamente desnecessário, considerando que elas serviam apenas para treinamento de técnicas militares, em sua maioria técnicas de detecção e desminagem. Nesse contexto, diversas organizações da sociedade civil envolvidas no Processo de Ottawa, tanto nacionais quanto internacionais, passaram a pressionar o Brasil para rever sua posição nesse assunto, defendendo a redução do número de minas retidas nacionalmente. A situação se agravou quando em abril de 2004 minas terrestres brasileiras foram encontradas no paiol de traficantes no Rio de Janeiro. Membros da Campanha Brasileira contra Minas Terrestres confirmaram que as minas encontradas no Rio possuíam o mesmo número de lote das minas terrestres retidas pelo governo brasileiro, declaradas no relatório de transparência submetido anualmente no âmbito do tratado de 1997, indicando, assim, provável desvio de minas da Forças Armadas para traficantes cariocas (FOLHA, 2004).

Tal cenário chegou às esferas internacionais, gerando constrangimentos ao governo brasileiro, uma vez que organizações da sociedade civil atuantes no Processo

de Ottawa passaram a denunciar tal acontecimento e cobrar uma postura mais ativa e responsável do governo brasileiro quanto às minas retidas pelas Forças Armadas. O governo brasileiro, por sua vez, negou que havia tido desvio de minas terrestres sob posse do Exército Brasileiro e assumiu uma postura defensiva nesse assunto (VIEIRA, 2015).

No âmbito doméstico, essa situação gerou desagrado no corpo diplomático, uma vez que o tratado de 1997 permitia a retenção de minas terrestres. A pressão exercida pela sociedade civil e os constrangimentos aos quais o governo brasileiro foi exposto teria desagradado o Itamaraty, fazendo com que esse órgão adotasse uma postura mais receosa à participação de processos diplomáticos realizados em fóruns de negociação multilaterais alternativos onde Estados e organizações da sociedade civil estão no mesmo patamar, favorecendo, assim, os arranjos tradicionais no âmbito das Nações Unidas. Isso teve reflexos, portanto, na disposição do próprio corpo diplomático brasileiro em apoiar e participar do Processo de Oslo, realizado nos moldes do regime de minas terrestres (QUEIROZ, 2015).

A posição brasileira nesse contexto e o modo como o Itamaraty reagiu às pressões internacionais revelam limitações do corpo diplomático brasileiro em sua capacidade de diálogo com a sociedade civil. A postura defensiva e excludente de um órgão público responsável pela condução de uma política pública nacional não condiz com os valores democráticos de participação e transparência no modo com os assuntos de interesse da sociedade em geral devem ser tratados. A maior participação de organizações da sociedade civil em processos multilaterais se mostrou importante para garantir *accountability* dos governos frente sua população e a comunidade internacional como um todo. Entretanto, a indisposição do MRE de participar desses processos justamente devido à maior participação da sociedade civil aponta para uma falta de tradição democrática desse órgão.

Além desse fator, outro argumento muito utilizado pelo governo brasileiro para não participar do Processo de Oslo refere-se ao fato de o tratado resultante desse processo ser de caráter discriminatório. Sobre isso, é necessário considerar que o Tratado de Erradicação de Minas de 1997 erradicou completamente as minas terrestres antipessoal, não estabelecendo exceções a tal banimento. O caso de munições cluster se difere nesse sentido pela exceção consagrada no artigo 2º sobre requisitos que uma vez

cumpridos isentam tal arma de ser proibida. Para o Itamaraty, tal diferença é fundamental para (des)legitimar tal processo. Entretanto, cabe aqui fazermos algumas considerações a esse respeito.

Como discutido anteriormente, o regime de munições cluster criado em 2008 foi desenvolvido tendo como ponto central os danos humanitários inaceitáveis causados por essas armas, especialmente à população civil, que podem perdurar por décadas após o fim dos conflitos armados. Assim, apesar de haver considerações políticas e militares durante o processo, o objetivo central desse regime, semelhantemente ao regime de minas terrestres de 1997, foi apresentar uma solução efetiva aos problemas humanitários causados pelas munições cluster. Nos capítulos anteriores analisamos que o causa tais danos é principalmente a natureza indiscriminada dessa arma, que visa saturar uma ampla área de impacto, estimada no tamanho de até 4 campos de futebol, através do lançamento de dezenas ou centenas de explosivos, e as taxas de falhas de submunições que não explodem ao tocar o solo, mas permanecem ativas no campo por décadas.

Tendo isso em mente, a definição proposta no artigo 2º visou atingir tal objetivo sem necessariamente proibir todas as munições que contivessem múltiplas submunições, estabelecendo parâmetros para evitar os efeitos indiscriminados de área, bem como os riscos trazidos pelas submunições que falham a explodir. Assim, o *caput* da alínea *æ* do artigo 2º estabelece que cada munição deve conter menos de 10 submunições explosivas, cada uma pesando mais de 4 quilogramas, projetada para detectar e atacar um objeto que constitua um alvo único e equipada com mecanismo de autodestruição e autodesativação eletrônicos.

Uma arma com tais características não consegue desempenhar o efeito desejado pelas Forças Armadas brasileiras, por exemplo, de saturar uma área através da chamada *æ*chuva quenteø (lançamento de grande quantidade de explosivos num curto período de tempo e num espaço limitado), e nem inviabilizar a utilização de pistas de aviões. Uma vez respeitados os requisitos consagrados na Convenção de 2008 a natureza das munições *cluster* como conhecemos hoje muda completamente, perdendo seu caráter indiscriminado e diminuindo consideravelmente a possibilidade de contaminação da área com explosivos ativos. Desse modo, mesmo não proibindo a totalmente as armas com múltiplas submunições, a Convenção de 2008 atingiu seu objetivo humanitário de evitar os danos inaceitáveis causados pelas munições *cluster* como conhecemos

atualmente. Por este ângulo de análise, tal regime não pode ser considerado discriminatório, uma vez que proibiu todas as munições *cluster* utilizadas historicamente e que geraram impactos humanitários, atendendo assim ao propósito inicial para o qual foi criado.

Nesse sentido, a posição do Itamaraty apresentada anteriormente acerca da possibilidade de revisão da postura brasileira frente ao regime de munições *cluster* uma vez que o Brasil obtenha tecnologia suficiente para produzir o tipo de munições permitido pelo regime deverá enfrentar resistência por parte do setor de defesa nacional, considerando a incompatibilidade entre a natureza das armas permitidas pela convenção e os interesses estratégicos das Forças Armadas em relação aos efeitos esperados que tais armas produzam.

Sobre isso, o Ministério da Defesa sustenta que a política de emprego das munições *cluster* brasileiras está de acordo com os padrões e princípios internacionais consagrados nos tratados de Direitos Internacional Humanitário dos quais o Brasil é parte. Nesse âmbito, o Brasil atualmente é parte das quatro Convenções de Genebra (1949), que estabelecem como princípios basilares os princípios de distinção entre civis e combatentes, proporcionalidade e necessidade no uso de armas em conflitos armados. Aliado à *Clausula Martens*, que estabelece que nem tudo que não está expressamente proibido é permitido, e considerando as características das munições *cluster* discutidas, tem-se que a utilização dessas armas aponta para clara violação dos princípios de DIH.

Além disso, é necessário considerar que o Brasil é parte também do Tratado de Erradicação de Minas Terrestres (1997) e da Convenção sobre Pessoas com Deficiência (2006) e que tais instrumentos juntamente com a Convenção sobre Munições *Cluster* (2008) possuem desafios articulados e interdependentes, uma vez que o não respeito a uma pode significar violações de outra (VIEIRA, 2010). Por fim, o Brasil é parte ainda do Protocolo V da CCAC e ao produzir e exportar munições *cluster* o Brasil está agindo contrariamente aos objetivos desse tratado. Soma-se a isso que nos termos desse documento, o Brasil deverá se responsabilizar pelos restos de guerra gerados pelo uso dessa arma, de modo que o custo da remoção dos explosivos remanescentes de guerra provocados pelas munições *cluster* deve entrar para a composição dos orçamentos disponíveis, multiplicando o custo do uso dessas armas.

Outro ponto destacado pelos defensores dessa arma no âmbito nacional é o papel dela no processo de revitalização da indústria de material de defesa brasileira. A política empregada pelo governo federal possui um papel fundamental no cenário nacional e no fortalecimento das capacidades de defesa brasileiras. Entretanto, tal processo deve ser realizado de forma sustentável a fim de produzir resultados sólidos e que possam permanecer ao longo dos anos. No caso das munições *cluster*, o setor industrial envolvido na produção dessa arma destaca a relevância desse armamento no cenário brasileiro como um produto catalisador na área de educação e pesquisa e devido à sua capacidade de escala, uma vez que sua fabricação é financiada grandemente pelos recursos financeiros obtidos com a exportação desse artefato (JÚNIOR, 2010).

Entretanto, o próprio Ministério das Relações Exteriores, corresponsável pela autorização da exportação de munições *cluster* brasileiras, reconheceu que com a criação da Convenção sobre Munições *Cluster* houve um processo crescente de estigmatização global dessa arma, dificultando a comercialização da mesma no plano internacional. O custo político do possível uso de munições *cluster* brasileiras em outros países, aliado ao provável impacto humanitário que isso causará apresenta-se maior do que os ganhos comerciais. Isso resulta também da reconhecida possibilidade dessas armas desviadas ou transferidas para outros atores sem que o governo brasileiro seja notificado sobre isso, aumento o risco de mau uso desses artefatos bélicos. Nesse sentido, o Itamaraty adotou uma postura mais cautelosa nessa temática, evitando autorizar a exportação desse armamento (QUEIROZ, 2015).

Além disso, é necessário considerar a estigmatização dessa arma e a crescente universalização do regime de munições *cluster* resultará na extinção do mercado internacional para essa arma, inviabilizando economicamente sua produção. Nesse sentido, alguns países que não são partes do regime de munições *cluster* já adotaram medidas que refletem tal estigmatização, como o apoio expresso ao banimento do uso, produção, exportação e armazenamento dessa arma feita pela Argentina, em 2008, e a moratória à exportação de munições *cluster* adotada por Singapura, em 2008 e pelos Estados Unidos, em 2009 (MONITOR, 2014c; 2014d).

À luz do exposto, a posição adotada pelo Brasil no regime de munições *cluster* se apresenta de modo questionável, uma vez que muitos dos argumentos utilizados para fundamentar a decisão do governo federal não são totalmente sustentáveis. Além disso,

ela evidencia uma postura conservadora do Ministério das Relações Exteriores em relação à participação da sociedade civil nos assuntos políticos internacionais assim como a necessidade de discutir melhor essa pauta no âmbito interno. O comportamento brasileiro revela, sobretudo, a prevalência das perspectivas estratégico-militares nesse assunto em detrimento das considerações humanitárias, especialmente ao considerar a ausência de fortes argumentos do ponto de vista técnico-militar que sustentem a necessidade de erradicar as munições *cluster*.

Apesar das inconsistências discutidas, a forte convergência entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa nesse assunto faz com que a revisão da postura brasileira no regime de munições *cluster* seja improvável no curto e médio prazo, dependendo de alguma mudança significativa no plano interno de modo a alterar a dinâmica entre esses órgãos e permitindo a inserção eficaz de outros atores e considerações no processo decisório.

## CONCLUSÃO

A partir da discussão teórica a respeito do significado dos termos essenciais desta pesquisa e do quadro de análise a ser utilizado, buscou-se estabelecer um arcabouço conceitual mínimo para a condução deste estudo capaz de dar conta da pergunta de pesquisa proposta: por que o Brasil decidiu permanecer fora do Processo de Oslo e do regime de munições *cluster* resultante, tendo como foco de análise as relações diplomático-militares no processo decisório de política externa brasileiro. Tendo definido os conceitos básicos e a abordagem adotada, passou-se às considerações metodológicas, explicitando as escolhas adotadas e as limitações identificadas para a condução deste estudo assim como o desenho de pesquisa proposto.

Com base nisso, iniciou-se a condução desta dissertação com a análise dos processos diplomáticos em temas de controle de armas e desarmamento e dos regimes criados neste campo principalmente após a Segunda Guerra Mundial. O estudo do modo como a segurança era compreendida pelos Estados inseridos no contexto da Guerra Fria permitiu analisar os reflexos que isso teve na condução e no desenvolvimento desses regimes, revelando formas pelas quais tais arranjos eram utilizados pelos Estados como instrumentos políticos para consecução de interesses relacionados a questões estratégico-militares. Constatou-se que a força central impulsionadora destes regimes se originava de considerações e possíveis implicações político-militares que o uso das armas em discussão poderia gerar nas relações internacionais, afetando os interesses nacionais individuais dos Estados. Apesar de haver um reconhecimento dos danos humanitários causados por elas e da necessidade de evitar a repetição das atrocidades observadas nos conflitos da primeira metade do século XX, as discussões e propostas realizadas neste campo eram pautadas essencialmente por interesses político-estratégicos.

A posição do Brasil, neste âmbito, baseou-se igualmente em interesses políticos relacionados ao projeto de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico da nação. Desse modo, isso, a participação brasileira nas negociações diplomáticas e nos regimes de controle de armas e desarmamento durante grande parte da segunda metade do século XX visava garantir o acesso a tecnologias sensíveis e de uso dual, importantes para a construção de capacidades militares condizentes com o projeto nacional em

curso. A partir dos anos noventa, verificou-se um fortalecimento do caráter instrumental da postura brasileira, atuando como uma ferramenta política para restabelecer a credibilidade e a confiabilidade necessárias para alcançar o acesso a tecnologias desejadas. Se constatou, assim, que as considerações humanitárias se configuravam em segundo plano, podendo ser utilizadas também como ativos políticos para alcançar outros interesses difusos.

Da apreciação dos antecedentes, passou-se ao estudo mais aprofundado do surgimento e das características dos regimes de desarmamento humanitário, analisando inicialmente os movimentos de humanização das relações internacionais que proporcionaram as bases necessárias para o surgimento dos processos de negociações diplomáticas centrados nos imperativos humanitários gerados pelo uso de armas específicas. A partir da discussão das novas ameaças e desafios enfrentados pela comunidade internacional no campo da segurança internacional, constatou-se a necessidade de desconstruir os processos e as dinâmicas tradicionais no campo de controle de armas e desarmamento, a fim de buscar alternativas mais eficazes do ponto de vista humanitário na forma de tratamento dos problemas causados pelo uso de certas armas.

A intersecção entre o movimento humanitário, as normas e princípios de Direito Internacional dos Direitos Humanos, *lato sensu*, e a ascensão da segurança humana permitiu o desenvolvimento de movimentos no plano internacional que buscaram colocar em primeiro plano a proteção e o desenvolvimento do ser humano. Associa-se a isso o término da Guerra Fria e à abertura da agenda internacional para outras pautas antes congeladas, viabilizando novas abordagens dos processos de controle de armas e desarmamento.

Os chamados regimes de desarmamento humanitário surgiram, assim, buscando pautar os processos de controle de armas e desarmamento em considerações de ordem humanitária, apresentando uma abordagem inovadora dos processos diplomáticos na forma de negociação e no conteúdo acordado dos tratados resultantes. A partir da análise desses regimes, constataram-se três características diferenciadoras principais destes processos: a predominância da concepção de segurança centrada no ser humano como referente principal a ser protegido; a forte participação de organizações da sociedade civil nas negociações, contribuindo para garantir maior transparência às

negociações e para problematizar os problemas a partir do prisma humanitário; e por fim a agilidade dos processos diplomáticos, proporcionada pelo modo de tomada de decisão baseado na vontade da maioria, de forma a impossibilitar a paralisação dos trabalhos pela ação de poucos Estados. A análise da postura brasileira nos principais processos e regimes identificados de desarmamento humanitário revelou uma posição aberta e participativa do Brasil nestes arranjos, mas ao mesmo tempo cautelosa, sem estabelecer compromissos significativos, para além da pauta de minas terrestres e das armas nucleares.

Tendo como pano de fundo as considerações anteriores, o capítulo acerca das munições *cluster* e do processo internacional para seu banimento buscou analisar minuciosamente o Processo de Oslo e a criação do regime de munições *cluster*, no âmbito da Convenção sobre Munições *Cluster*, de modo a examinar como este caso se enquadra como um regime de desarmamento humanitário. A análise das características destas armas assim como do debate internacional acerca da legalidade de seu uso, pautado pelo dilema utilidade militar *versus* impactos humanitários revelou a incompatibilidade delas com vários princípios de Direito Internacional Humanitário, fazendo com que a utilidade militar de seu uso não justifique ou legitime os danos humanitários inaceitáveis que elas causam aos civis durante e principalmente após o período dos conflitos armados.

Além disso, verificou-se grande semelhança entre o regime de munições *cluster* e a experiência anterior de minas terrestres, tanto na forma pelo qual os dois processos diplomáticos foram realizados quanto no conteúdo final dos tratados resultantes. Neste âmbito, o Processo de Oslo pode se beneficiar das lições aprendidas no caso anterior, ao mesmo tempo em que inovou em aspectos específicos no texto final adotado. Apesar das exceções estabelecidas pela Convenção de 2008 na definição de munições *cluster* e os problemas que tal fenômeno propiciou, a análise do referido processo de negociação e do tratado resultante revelou a presença das características definidoras dos regimes de desarmamento humanitário.

A partir das discussões realizadas, o último capítulo voltou-se ao tema principal desta dissertação, visando responder a pergunta de pesquisa proposta. Deste modo, buscou-se analisar a posição do Brasil adotada frente à Convenção sobre Munições *Cluster* e a decisão de permanecer fora deste regime a partir da identificação e do exame

dos diversos fatores e condicionantes internos e internacionais existentes em torno da pauta de munições *cluster* no Brasil, e em especial da articulação entre o corpo diplomático e as Forças Armadas no processo decisório. A análise realizada revelou uma forte valorização do setor de defesa nacional por parte do governo Lula ao longo dos anos 2000 associada ao objetivo da política externa brasileira de desempenhar um papel mais proeminente nas relações internacionais de modo a influir sobre o ordenamento global.

As considerações estratégico-militares das Forças Armadas em relação às munições *cluster*, fortalecidos pelos interesses econômicos existentes em torno da produção e comercialização dessas armas, atuaram como forte condicionante interno no processo decisório. Apesar da pressão internacional exercida por Estados e organizações sobre a necessidade de erradicar estas armas, o posicionamento convergente do Ministério das Relações Exteriores aos interesses militares dificultou a ação de atores internos e externos favoráveis ao banimento das munições *cluster*, resultando, ao final, na decisão do governo brasileiro de permanecer fora do Processo de Oslo e da Convenção sobre Munições *Cluster* assinada em 2008.

A convergência entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores no processo decisório atuou como importante condicionante na posição brasileira, determinando a decisão final de não participar do regime de munições *cluster*. A valorização do setor de defesa ao longo dos anos 2000 mediante a consolidação do Ministério da Defesa e a publicação de importantes documentos políticos de defesa modificaram a dinâmica entre as Forças Armadas e o corpo diplomático no processo de formulação de política externa em temas relacionados à defesa, observando-se a crescente articulação entre estes órgãos nestes processos. Neste âmbito, se por um lado as resistências dos militares basearam-se principalmente na importância estratégica atribuída àquelas armas pelas Forças Armadas ó não apenas por sua utilidade militar, mas também pela posição que elas ocupam no processo de revitalização da indústria de material de defesa brasileira ó e na ausência de armas alternativas viáveis. Assim, O discurso oficial do corpo diplomático neste assunto pautou-se na no caráter discriminatório do texto adotado e do fórum diplomático alternativo onde se realizou o Processo de Oslo.

Constataram-se, entretanto, diversas inconsistências e pontos questionáveis nos argumentos utilizados pelo Brasil, especialmente no discurso diplomático ao considerar a experiência anterior no âmbito das minas terrestres. A análise crítica desses argumentos revela, portanto, que a posição brasileira neste regime foi pautada por interesses e objetivos semelhantes aos vigentes na segunda metade do século XX, quando o Brasil buscava construir capacidades militares autônomas e diminuir as assimetrias de poder no plano internacional. Os objetivos de política externa estabelecidos pelo governo Lula deram sustentação a essa abordagem, colocando, ao mesmo tempo, as perspectivas humanitárias em segundo plano. Neste sentido, a exceção estabelecida pela Convenção de 2008 na definição de munições *cluster* e o entendimento de que nações mais desenvolvidas poderiam se beneficiar economicamente deste regime foram constantemente enfatizadas pelo corpo diplomático. Para além disso, as justificativas utilizadas para deslegitimar o Processo de Oslo demonstraram-se insustentáveis e o único ponto de sustentação sólida para a posição adotada é a importância estratégica das munições *cluster* para as Forças Armadas brasileiras e a inviabilidade de as substituírem no curto prazo por outras armas de igual valor militar.

Tendo em vista as discussões realizadas neste estudo, verifica-se, assim, uma relação de causalidade entre a valorização do setor de defesa nacional durante o governo Lula e a importância estratégica atribuída às munições *cluster* e a posição brasileira adotada frente à Convenção sobre Munições *Cluster*. O programa de política externa do governo Lula proporcionou as bases para que houvesse um retorno às perspectivas de segurança e defesa nos moldes dos anos 1970, priorizando a construção de capacidades militares e utilizando os processos e regimes internacionais de forma instrumental à concretização destes objetivos. Neste âmbito, a posição sustentada pelo Itamaraty em relação ao Processo de Oslo reflete este retorno, expondo, assim, as incongruências verificadas no discurso oficial e nas posições adotadas perante os regimes de minas terrestres e de munições *cluster*.

Neste âmbito, ao contrário do que se esperava, a participação brasileira no regime de minas terrestres produziu reflexos negativos na expectativa da diplomacia brasileira em relação ao processo diplomático sobre munições *cluster*, especialmente devido à participação de representantes de organizações da sociedade civil nas negociações multilaterais. A pressão e o controle exercido pelas organizações envolvidas a fim de

garantir a consecução dos objetivos estabelecidos pelo regime não foram bem recebidos pelo Itamaraty, revelando assim uma postura conservadora e fechada deste órgão aos novos modelos de diplomacia.

A posição brasileira no regime de munições *cluster* e os fatores e condicionantes analisados nesta pesquisa revelaram também informações importantes acerca dos regimes de desarmamento humanitário. Apesar do caráter essencialmente humanitário destes mecanismos e do esforço de pautar o desarmamento como uma ação de mesma natureza, o caso brasileiro revela limitações do argumento humanitário e da capacidade de mobilização apenas pelo imperativo moral de erradicação destas armas. A partir do estudo do caso brasileiro, constatam-se motivações de cunho pragmático para o apoio destes processos, especialmente quando se trata de compromissos em que a menor importância estratégica de certas armas assim o permite.

A comparação da posição brasileira no regime de munições *cluster* em relação à postura adotada no regime de minas terrestres reflete esta ponderação. Embora se reconheça a necessidade de erradicar ambas as armas, a importância estratégica superior das munições *cluster* gerou resistências maiores por parte das Forças Armadas brasileiras. Considerando isso, cabe problematizar até que ponto as mudanças analisadas nos processos de controle de armas e desarmamento em direção a uma abordagem humanitária refletem uma resposta ao apelo humanitário, resultante da maior humanização das relações internacionais com base, especialmente, na ascensão da segurança humana, ou se, ao contrário, são resultados de uma avaliação pragmática dos Estados e de suas respectivas diplomacias quanto à oportunidade política de avançar compromisso em campos de menor importância estratégica. Apesar do valor analítico de tais considerações, do ponto de vista humanitário a participação dos Estados motivada por uma avaliação político-pragmática não invalida o caráter humanitário destes processos e ou deslegitima a centralidade da proteção do ser humano como referente da segurança nestes regimes.

Partindo do que foi dito neste estudo, mostra-se imprescindível voltar a pensar no papel do Estado no sistema internacional e na segurança como um bem global. A segurança nacional, que continuará presente enquanto o Estado permanecer a forma de organização social dominante, precisa ser balanceada pelas considerações de segurança humana. Os novos desafios no campo da segurança enfrentados pela comunidade

exigem maior coordenação a nível internacional a fim de responder a eles de forma efetiva. Os regimes de desarmamento humanitário, apesar das limitações observadas, apresentam-se como alternativa viável aos modelos tradicionais de negociação diplomática em segurança e defesa, possuindo o mérito de pautar tais temas pela perspectiva do ser humano como entidade a ser protegida.

O Brasil posiciona-se de modo paradoxal neste cenário, uma vez que os princípios de, *inter alia*, prevalência dos direitos humanos, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, consagrados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, são contrastados pela política vigente no campo de munições *cluster*. O apoio e o incentivo à produção e à exportação de armas que claramente violam estes e outros princípios de direito internacional revela um pragmatismo político irresponsável do ponto de vista humanitário, contribuindo para a deflagração de crises humanitárias em outros países do globo, com reflexos por anos ou até décadas à frente.

Por fim, os motivos analisados que levaram o país a não participar da Convenção de 2008 apontam para a necessidade de melhor problematizar os meios pelos quais o país está buscando capacitar suas Forças Armadas. Não se argumenta aqui um desarmamento total, mas sim a imprescindibilidade de respeitar os princípios internacionalmente consagrados de Direito Internacional Humanitário aos quais o Brasil está vinculado. A legitimidade do projeto de Estado traçado pelo governo brasileiro deve ser alcançada através por ações responsáveis e condizentes com os princípios e valores éticos e morais que devem reger as relações entre os povos.

No campo político, por outro lado, observa-se a necessidade de questionar a legitimidade dos rumos de política externa tomados pelo governo e pelo Itamaraty na questão estudada. As incoerências identificadas no discurso oficial revelam um retrocesso na atuação brasileira internacional no campo humanitário, afetando negativamente a imagem e reputação conquistada por sua ação em outros campos relacionados. Enquanto os assuntos internacionais forem tratados de forma estritamente pragmática sem o devido equilíbrio responsável com as considerações de direitos humanos e humanitário, não será possível cumprir de modo integral o disposto no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

Além disso, os desagrados do corpo diplomático no regime de minas terrestres e as implicações que isso teve no regime de munições *cluster* sinalizam uma deficiência na capacidade de diálogo deste órgão com a sociedade civil de modo eficaz e construtivo. Apesar da atuação propositiva e qualificada da sociedade civil, tanto no plano nacional quanto internacional, a posição sustentada pelo Itamaraty revela uma falta de reverberação política das questões problematizadas por estes movimentos. A ausência de diálogo construtivo entre o governo e a sociedade dificulta o exercício das funções características de qualquer democracia, não podendo ser negligenciada ao segundo plano. As pressões e o controle realizados por organizações da sociedade civil precisam ser considerados como práticas legítimas e saudáveis em sociedade democrática consolidada, uma vez que também contribuiu para a democratização dos assuntos internacionais, de modo que os temas de política externa sejam pautados, problematizados e debatidos pela sociedade brasileira. Talvez este seja o caminho que possibilite a revisão da posição brasileira frente o regime de munições *cluster* no futuro mediato.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABACC. *Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares*. Disponível em: < <http://www.abacc.org.br/>>. Acesso em: março de 2013.

ABRAMSOM, Jeff. Will Oslo be the Next Ottawa? The Cluster Munitions Debate.

*Journal of ERW and Mine Action*, issue 12.2, winter 2008/2009. Disponível em: <<http://www.jmu.edu/cisr/journal/12.2/feature/abramson/abramson.shtml>> acesso em 12 de agosto de 2015.

ACNUR. *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>> acesso em 12 de agosto de 2015

AIEA. *Agência Internacional de Energia Atômica*. Acesso em: 11 de Março de 2013. Disponível em: <<http://www.iaea.org/About/history.html>>

ALSINA JR., João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Campaigners Launch Global Day of Action to Ban Cluster Bombs in Support of First Ever Treaty*. Publicado em abril, 2008. Disponível em: < <https://www.amnesty.org/press-releases/2008/04/campaigners-launch-global-day-action-ban-cluster-bombs-support-first-eve/>> acesso em: 12 de agosto de 2015.

AMORIM, Celso. *Discurso realizado na condição de Ministro das Relações Exteriores na Audiência Pública sobre questões atinentes ao Ministério das Relações Exteriores*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 17 de junho de 2008. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2008>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 53 (edição especial): 2010, pp. 214-240.

ANNAN, Kofi. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary General. A/59/2005/Add.3. Assembleia Geral das Nações Unidas, 26 de maio de 2005.

ANNONI, D.; FREITAS, M. M. D. Análise da crise política Jurídica e na Líbia e a situação dos refugiados. *Nomos* (Fortaleza), v. 32. 2, p. 79-100, 2012

ARMIÑO, P. K. de. El concepto e el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 76, 2007, p.59-77.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto. Desarmamento: Posições Brasileiras. In: Gelson Fonseca Jr. e Valdemar Carneiro Leão (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1989.

BECHHOEFER, Bernhard G. *Postwar Negotiations for Arms Control*. Washington DC: The Brookings Institution, 1961.

BLOOMFIELD, Lincoln P.; CLEMENS JR., Walter C.; GRIFFITHS, Franklyn. *Khrushchev and the arms race ó soviet interests in arms control and disarmament 1954-1964*. Massachusetts: The MIT Press, 1966.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOOTH, K. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BORRIE, John. *Unacceptable Harm: a History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions was Won*. Genebra: UNIDIR, 2009.

\_\_\_\_\_. Rethinking multilateral negotiations: disarmament as humanitarian action. In: BORRIE, John; RANDIN, Vanessa Martin (Ed.). *Alternative Approaches in multilateral decision making: disarmament as humanitarian action*. Genebra: UNIDIR, 2005.

BORRIE, John; RADIN, Vanessa Martin (Ed.). *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: disarmament as humanitarian action*. Genebra: UNIDIR, 2005.

\_\_\_\_\_. *Disarmament as Humanitarian Action: from perspective to practice*. Genebra: UNIDIR, 2006.

\_\_\_\_\_. A comparison between arms control and other multilateral negotiation processes. In: BORRIE, John; RADIN, Vanessa Martin (Ed.). *Alternative Approaches in multilateral decision making: disarmament as humanitarian action*. Genebra: UNIDIR, 2005.

BORRIE, John; THORNTON, Ashley. *The value of diversity in multilateral disarmament work*. Genebra: UNIDIR, 2008

BRAD, Roberts. Biological Weapons: New Challenges, New Strategies? In: Barletta, M; Sands, A (Ed.). *Non-proliferation Regimes at Risk*. Occasional Papers N° 3. Monterrey: Center for Non-Proliferation Studies.1999. pp. 16-18.

BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.

\_\_\_\_\_. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 97*, de 9 de junho de 1999, alterada pelas Leis Complementares nº 117 e nº136. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)> acesso em: 12 de agosto de 2015

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Defesa*. 2005.

\_\_\_\_\_. *Brazil Report on the article 7 of the Mine Ban Treaty*. 2012. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/C289AD5DBA73D01BC1257A06002FC1B3/\\$file/Brazil+2011.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/C289AD5DBA73D01BC1257A06002FC1B3/$file/Brazil+2011.pdf)> Acesso em: 13 nov. 2014

BRAUMAN, Rony. *Humanitarian le dilemma*. Paris: Textuel, 1996

\_\_\_\_\_. *L'æction humanitarian*. Paris: Flammarion, 2000.

BRENNAN, Donald G. Setting and Goals of Arms Control. In: BRENNAN, Donald, G (Ed.). *Arms control, disarmament and national security*. Nova Iorque: George Braziller, 1961.

BUFFALLOE, David L. Defining Asymmetric Warfare.2006. *The Land Warfare Papers*, No 58, Setembro, 2006.

BURGENTHAL, T. *International Human Rights*. Minnesota: West Publishing, 1988.

BURNS, Richard D. *The Evolution of Arms Control: From Antiquity to Nuclear Age*. Oxford: Praeger Security International, 2009

BUZAN, B. *People, States and Fear: the national security problema in international relations*. Chapel Hill: University of North Caroline Press, 1991.

BUZAN, B; WAEVER, O; WILDE, J. *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publisher, 1998.

CAMERON, Maxwell; LAWSON, Robert J.; TOMLIN, Brian W. "Towards a Global Ban on Anti-Personnel Mines". In: \_\_\_\_\_. *To walk without fear: The global movement to ban landmines*. Toronto, Oxford, Nova York: Oxford University, 1998.

CANDEAS, Alessandro. *Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos*. Revista Brasileira de Política Internacional 48 (I), pp.178-213, 2005.

CAVE, Rosy. Disarmament as humanitarian action? Comparing negotiations on anti-personnel mines and explosive remnants of war. In: BORRIE, John; RADIN, Vanessa Martin (Ed.). *Disarmament as Humanitarian Action: from perspective to practice*. Genebra: UNIDIR, 2006.

CCM. *Convention on Cluster Munitions*. Disponível em: <[https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc\\_002\\_0961.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0961.pdf)> acesso em: 12 de agosto de 2015.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 46 (2), 2003, pp. 5-25

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª ed. rev. ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, 595 p.

CICV. *Cluster Munitions Contamination: where are cluster munitions? What is their legacy?* Publicado em 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cluster-munition-contamination-factsheet-2010.pdf>> acesso em: 12 agosto de 2015

\_\_\_\_\_. *Comitê Internacional da Cruz Vermelha*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/homepage>> acesso em: 12 de agosto de 2015

CIDHG. *Guide sur les armes à SUS-munitions*. 2ª ed. Genebra: CIDHG, 2010.

CLODFELTER, Micheal. *Vietnam in Military Statistics: A History of the Indochina War*. McFarland & Company, 1995.

CMC. *Cluster Munition Coalition*. Disponível em: <<http://stopclustermunitions.org/en-gb/home.aspx>> acesso em: 12 de agosto de 2015

\_\_\_\_\_. *Oslo Conference December 2008*. Disponível em: <<http://www.clusterconvention.org/>> acesso em 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. *Oslo Conference February 2007*. Disponível em: <<http://www.clusterconvention.org/documents-and-resources/documents-from-the-process-on-cluster-munitions/oslo-conference-february-2007/>> acesso em 12 de agosto de 2015.

COLLIER, David. Understanding process tracing. In: *Political Science and Politics*, vol 44 (4), 2011, p. 823-830.

COMMUNIQUÉ. *Humanitarian Disarmament Campaigns Summit*. Nova Iorque, 20-21 outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/update/20121022/>> acesso em 12 de agosto de 2015.

COUTINHO, M. M. H. *Discurso realizado na condição de Diretor do Departamento de Assuntos Internacionais da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, representando o Ministro da Defesa na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 04 de maio de 2010*. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/AudinciaPblica050510bombasdefragmentaofeitaspeloBrasil.pdf>> Acesso em 1 de agosto de 2015. 2010

CRAVO, T. de A. O Conceito de Segurança Humana: indícios de uma mudança paradigmática? In: NASSER, Reginald Mattar (org). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP. 2009, p. 67-76.

DECLARAÇÃO. *Declaração final da Conferência de Oslo*, publicada em fevereiro de 2007. Disponível em: < <http://www.clusterconvention.org/files/2012/11/Oslo-Declaration-final-23-February-2007.pdf>> acesso em 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. *Declaração final da Conferência de Wellington*, publicada em fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.clusterconvention.org/files/2013/01/cmc.pdf>> acesso em 12 de agosto de 2015.

DERRIDA, J. *Of Grammatology*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974.

\_\_\_\_\_. *Writing and Difference*, Chigago: University of Chicago Press, 1978.

DHANAPALA, Jayantha; LEWIS, Patricia (Ed.). *Disarmament as Humanitarian Action: a discussion on the occasion of the 20th anniversary of the United Nations Institute for Disarmament Research*. Genebra: UNIDIR, 2001.

EIDE, Espen Barth. *Cluster Munitions and the Oslo process*. Discurso na Assembleia Parlamentar da OTAN, Oslo, 23 de maio de 2009. Disponível em: <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/cluster-munitions-and-the-oslo-process-/id562973/>> acesso em 12 de outubro de 2015.

FARRAH HO. Negotiating the Convention on Cluster Munitions: Lessons Learnt. *E-International Relations Students*. Publicado em maio, 2014. Disponível em: acesso em 12 de agosto de 2015

FFI-Report. *Cluster Weapons: military utility and alternatives*. Norwegian Defense research Establishment ó FFI Report 2007/02345. Novembro, 2007.

FOLHA. *Folha de São Paulo*. Rubens Valente; Fernanda Odilla. O Brasil tentou abrir exceção ao banir minas. 02 out. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/984378-brasil-tentou-abrir-excecoes-ao-banir-minas-terrestres.shtml>> Acesso em: 13 nov. 2014

\_\_\_\_\_. *Folha de São Paulo*. Rubens Valente; Fernanda Odilla. Política acha bazucas em paiol de traficantes. 04 maio 2004. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0405200402.htm>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

FREI, Daniel. Command, Control, Communication, Intelligence and Stability. In: ROTBLAT, J.; VALK, L. (Eds.). *Coexistence, Cooperation and Common Security*. London: Macmillan, 1988.

FREITAS, G. M. G. *Discurso realizado na condição de General de Exército, Chefe de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas na Audiência Pública sobre as munições cluster, notadamente questões relativas ao seu armazenamento, utilização e comercialização e os motivos que levaram o Brasil a não assinar o Tratado de Oslo sobre o assunto*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 03 de junho de 2014. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/audiencia-publica-municoes-cluster-armazenamento-utilizacao-e-comercializacao-e-sobre-os-motivos-que-levaram-o-brasil-a-nao-assinar-o-tratado-de-oslo>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

GARD, Robert G. The utility of anti-personnel mines. In: CAMERON, Maxwell; LAWSON, Robert J.; TOMLIN, Brian W.(editors). *To walk without fear. To walk without fear: The global movement to ban landmines*. Toronto, Oxford, Nova York: Oxford University, 1998, p. 136-157.

GLEDITISCH, N.P., BJERKHOLY, O; SMITH, R.P. (Eds) (1996). *The Peace Dividend*. Amsterdam: North-Holland (Contributions to Economic Analysis, N° 235).

HALPERIN, Morton. *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1974.

HARDLEY, Arthur T. *The Nations's Safety and Arms Control*. Nova Iorque: The Viking Press, 1961.

HASENCLEVER, Andreas; PETER, Mayer; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HAUG, Hans. *Humanity for all: the international red cross and red crescent movement*. Berna (Suíça): Heny Dunant Institute / Hupt, 1993. 682p.

HENKIN, Louis. *Disarmament: background papers and proceedings of the fourth Hammarskjöld Forum*. Dobbs Ferry: Oceana Publications, 1964.

HERZ, J. Idealist internationalism and the security dilemma. In: *World Politics*, n.2, 1950.

HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

HSN. Human Security Network. *A perspective on human security: Chairman's summary*, primeiro encontro ministerial da Human Security Network, 20 de maio de 1999. Lysoen: Human Security Network.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Landmines: a deadly legacy* [The Arms Project of Human Rights Watch and Physicians for Human Rights]. Nova Iorque: Human Rights Watch, 1993. Disponível (parcialmente) em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *A Global Overview of Explosive Submunitions*. Human Rights Watch, Washington DC, 2002.

\_\_\_\_\_. *Coalition Conduct in Ground War*. Publicado em 2003. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/2003/usa1203/5.5.htm>> acesso em 12 de agosto de 2015.

ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *Brasil e o Arms Trade Treaty: impacto e importância de um tratado humanitário*. Maio, 2012. Disponível em: <[http://www.soudapaz.org/upload/pdf/brasil\\_e\\_att\\_240512\\_final\\_2.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/brasil_e_att_240512_final_2.pdf)> acesso em: 12 de agosto de 2015.

INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES (ICBL). Brazil. *Landmine Monitor Report 2004: toward a mine-free world (special five-year review)*. Landmine & Cluster Munition Monitor, 2004. Disponível em:

<<http://www.themonitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2004/brazil.html>>. Acesso em: 10 jun. 2011

\_\_\_\_\_. *Stage 2 of the Oslo Process: the Lima Conference on Cluster Munitions ó support for a new treaty grows*. Notícia publicada em maio de 2007. Disponível em: acesso em: 12 de agosto de 2015.

INTRILIGATOR, M. D.. The Peace Dividend: Myth or Reality? In Gleditsch and Smith (Eds). *The Peace Dividend*. Amsterdam: North-Holland (Contributions to Economic Analysis, N° 235)

\_\_\_\_\_. The economics of disarmament as an investment process. In *UNIDIR Newsletter*, United Nations Institute for Disarmament Research, 19 de setembro de 1992.

JERVIS, R. Cooperation under the Security Dilemma. In: *World Politics*, v.30, n.2, 1978, p.167-214.

JÚNIOR, J. S. C. *Discurso realizado na condição de Diretor Comercial da Indústria Aeroespacial ó AVIBRAS na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 04 de maio de 2010. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/AudinciaPblica050510bombasdefragmentaofeitaspeloBrasil.pdf>> Acesso em 1 de agosto de 2015.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. The idea of global civil society. In: *International Affairs*, vol 79, nº 3, 2003, pp. 583-593.

\_\_\_\_\_. *A Human Security Doctrine for Europe*. 2004.

KEANE, J. Global Civil Society? In: KALDOR, M. *et all* (org.). *Global Civil Society 2001*. Oxford University Press, 2001, pp. 23-47.

KEOHANE, Robert. Big Questions in the Study of World Politics. In: *The Oxford Handbook of International Relations*, REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. (Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 709

\_\_\_\_\_. Neoliberal Institutionalism: a perspective on world politics. In: KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. Colo: Westview Press, 1989, p. 1-20.

KING, Colin. *Humanitarian, Military, Technical and Legal Challenges of Cluster Munitions*. Genebra: CICV, 2007.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sydney. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press, 1994.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D (org.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 355-368.

LAMPREIA, Luis Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 42 (2), 1998, pp. 5-17.

LARSEN, Jeffrey A.; SMITH, James M. *Historical Dictionary of Arms Control and Disarmament*. Lanham, Md: Scarecrow Press, 2005.

LAVENÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire. *Estratégia Militar e Desarmamento*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, Edições Bloch, 1971.

LUARD, Evan. The Background of the Negotiations to Date. In: LUARD, Evan (ed.). *First steps to Disarmament ó a new approach to the problems of arms reductions*. Nova Iorque: Basic Books, 1965.

LUCHSINGER, Vicent P.; BLOIS, John Van. Spinóoffs from military technology: past and future. *International Journal of Technology Management*, Vol 4, No.1, 1989.

MACK, Daniel. *Discurso realizado na condição de Representante do Instituto Sou da Paz na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 28 de novembro de 2007. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/audiencia-publica-discussao-acerca-de-bombas-de-fragmentacao-feitas-no-brasil>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Brasil tem oportunidade de mostrar que já superou os fantasmas do seu passado na conferência final de negociação do Tratado sobre o Comércio de Armas na ONU. *Repórter Brasil*. 15 de março de 2012. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/03/o-papel-do-brasil-no-tratado-sobre-o-comercio-de-armas/>> acesso em 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Tentando Explicar o Inexplicável. In: VIEIRA, G. O.; SITO, S. A. B. (org.).

*O tratado para banir as munições cluster e a posição brasileira: para qualificar o debate nacional*. Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2010.

MARCONI, C. A. O Institucionalismo Neoliberal e o Dilema da Segurança. In: NASSER, Reginald Mattar (org). *Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais*. São Paulo: Editora UNESP. 2010, p. 137-153.

MARGRIT, A. The concept of security revisited: new approaches: human security and risk assessment. In: *Acta Universitatis Danubius*, vol.2, n.1, 2009, p. 14-26.

MARTIN, J. W.; CHRISTOPHER, G.W.; EITZEN, E.E.. History of Biological Weapons: from poisoned darts to international Epidemics. In: LOUNSBURY, D.E; BELLAMY, R.F. (Eds.). *Text Book of Military Medicine*. Borden Institute, Washington DC. 2007

MATHEWS, R.J.; MCCORMACK, T.L.H..The influence of Humanitarian Principles in the Negotiation of Arms Control Treaties. In: *International Review of the Red Cross* 834. Junho, 1999, p. 331-352.

MCCARTHY, Patrick. Deconstructing disarmament: the challenge of making the disarmament and arms control machinery responsive to the humanitarian imperative. In: BORRIE, John; RANDIN, Vanessa Martin (Ed.). *Alternative Approaches in multilateral decision making: disarmament as humanitarian action*. Genebra: UNIDIR, 2005.

MELLO, Celso D.de Albuquerque. Curso de Direito Internacional 2 volumes. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MELLO, J. C. S. *Discurso realizado na condição de Diretor do Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 28 de novembro de 2007. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/audiencia-publica-discussao-acerca-de-bombas-de-fragmentacao-feitas-no-brasil>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

MIGUEL, Edward; ROLAND, Gerard. The long run impact of bombing Vietnam. NBER Working Paper No. 11954. Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w11954>> acesso em: 12 de agosto de 2015

MONITOR. *Cluster Munitions Monitor 2013*. Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/our-research/cluster-munition-monitor.aspx>> acesso em: 12 de agosto de 2015

\_\_\_\_\_. *Landmine Monitor Report*. Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor, 2013. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/lm/2013/resources/Landmine%20Monitor%202013.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *Cluster Munitions Monitor 2014*. Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/our-research/cluster-munition-monitor.aspx>> acesso em: 12 de agosto de 2015

\_\_\_\_\_. *Brazil Country Profile*. Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor, 2014b. Disponível em: <[http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region\\_profiles/find\\_profile/BR/2014](http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/find_profile/BR/2014)> Acesso em: 12 de agosto de 2015

\_\_\_\_\_. *Singapore Country Profile*. Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor, 2014c. Disponível em: <[http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region\\_profiles/find\\_profile/BR/2014](http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/find_profile/BR/2014)> Acesso em: 12 de agosto de 2015

\_\_\_\_\_. *United States of America Country Profile*. Genebra: Landmine & Cluster Munitions Monitor, 2014d. Disponível em: <[http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region\\_profiles/find\\_profile/ BR/2014](http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/find_profile/BR/2014)> Acesso em: 12 de agosto de 2015

MORAIS, J. L. B. de. *As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espaço-Temporal dos Direitos Humanos*. 2ª Ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora: 2011.

MOURÃO, S. I. *Discurso realizado na condição de Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 28 de novembro de 2007. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/audiencia-publica-discussao-acerca-de-bombas-de-fragmentacao-feitas-no-brasil>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. *Discurso realizado na condição de Chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 04 de maio de 2010. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/AudinciaPblica050510bombasdefragmentaofeitaspeloBrasil.pdf>> Acesso em 1 de agosto de 2015. 2010

NAÇÕES UNIDAS. *2005 World Summit Outcome*. A/RES/60/1. 24 de outubro, 2005.

\_\_\_\_\_. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004.

NASU, H. The Expanded Conception of Security and International Law: challenges to the UN Collective Security System. In: *Amsterdam Law Forum*, 2011.

NYSTUEN, Gro. CCW Draft Protocol VI on Cluster Munitions a Step Backwards.

*FICHL PolicyBrief*, Series No. 5 (2011) Disponível em:

<[http://www.ficHL.org/fileadmin/ficHL/documents/FICHL\\_Policy\\_Brief\\_Series/FICHL\\_PB5\\_EN.pdf](http://www.ficHL.org/fileadmin/ficHL/documents/FICHL_Policy_Brief_Series/FICHL_PB5_EN.pdf)> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

PAIVA, Luis Eduardo Rocha. O Presente e o Futuro da Dissuasão Brasileira. In: FILHO, E. B. da Silva; MORAES, R. F. (Org.). *Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4 ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 13ª Ed., rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

PNUD. *Human Development Report*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.

PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PUREZA, J. M. Segurança Humana: vinho novo em odres velhos? In: NASSER, Reginald Mattar (org). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP. 2009, p. 21-34.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42 (Summer 1988), pp. 427-460, 1988.

RAPILLARD, Pascal. Humanitarian Disarmament. In: *Journal of ERW and mine action*. 2011, p. 38-41.

RESOURCE GUIDE: *Cluster Munition: a Resource Guide for Religions for Peace*.

disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=cluster%20munition%20resource%20guide%20for%20religions%20for%20peace&source=web&cd=6&ved=0CEcQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.religion-and-development.nl%2Fdocumentation-centre%2F721%2Fcluster-munitions-a-resource-guide-for-religions-for-peace&ei=KobgTsT-FNHqggez8onXBQ&usg=AFQjCNHhPmhyJM377L1FHljmWX1C5d0KA>> acesso em 07/12/11

ROTHCHILD, E. What is Security? In: *Daedalus*, v.124, n.3, 1995.

RUGE, C.H. Mitigating the effects of Armed Violence Through Disarmament: Counting the Human Costs. In: BORRIE, John; RADIN, Vanessa Martin (Ed.).

*Disarmament as Humanitarian Action: from perspective to practice*. Genebra: UNIDIR, 2006.

RUSSEL, R. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEK, 1990.

SARTORI, Giovanni, Compare why and how: comparing, miscomparing and the comparative method. In: DOGAN, Mattei; KAZANCIGIL, Ali (Orgs.). *Comparing nations: concepts, strategies and substance*. Oxford, UK, Cambridge, USA: Blackwell, 1994, p. 14-34.

SASSÒLI, Marco; BOUVIER, Antonie A. *How does law protect in war? Cases, documents and teaching materials on contemporary practice in international Humanitarian Law*. Genebra: CICV, 1999, 1498p

SCOLLON, R. *Mediated Discourse as Social Interaction: A Study of News Discourse*, Boston: Addison Wesley, 1998, pp. 12-13.

SIPRI. *Stockholm International Peace Research Institute*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>> acesso em: 12 de agosto de 2015.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Decision-making as an approach to the study of international politics*. Glencoe: Free Press, 1962.

SPEAR, J. -Arms and Arms Control. In *Issues in World Politics, 3rd Edn.*. WHITE, B., LITTLE, R; SMITH, M. (Eds.), Palgrave MacMillian, New York, 2005.

STØRE, Jonas Gahr. *Discurso de abertura da Conferência de Oslo sobre Munições Cluster*, realizada em fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.clusterconvention.org/files/2012/12/NorwayOpening-Statement.pdf>> acesso em 12 de agosto de 2015.

TICE, Suzanne. Cluster Munitions: The Ban Process. *Journal of ERW and Mine Action*, issue 12.1, Summer, 2008. Disponível em: <<http://www.jmu.edu/cisr/journal/12.1/sp/tice/tice.shtml>> acesso em 12 de outubro de 2015.

TRINDADE, A. A. C. *A proteção internacional dos direitos humanos no Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. 2ª Ed. Brasília: UNB, 2000.

\_\_\_\_\_. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Volume I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. 488p.

UNOG. Declaration on Cluster Munitions, publicado em 20 de novembro de 2006, disponível em:  
<[https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/5DB577A05EC2AE2BC125730E00611C62/\\$file/CCW+GGE+2007+WP.7+E.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/5DB577A05EC2AE2BC125730E00611C62/$file/CCW+GGE+2007+WP.7+E.pdf)> acesso em: 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Draft do Protocolo VI da Convenção sobre Certas Armas Convencionais, apresentado na Segunda Sessão da GGE/CCAC de 2010 Disponível em:  
<[http://www.unog.ch/\\_\\_80256ee600585943.nsf/\(httpPages\)/f9f6a35a2e868664c12576890051dd07?OpenDocument&ExpandSection=2#\\_Section2](http://www.unog.ch/__80256ee600585943.nsf/(httpPages)/f9f6a35a2e868664c12576890051dd07?OpenDocument&ExpandSection=2#_Section2)> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

US DEPARTMENT OF STATE. *Strategic Arms Limitations Talks/Treaty (SALT) I and II*. Disponível em: <<http://www.state.gov/>> acesso em 12 de agosto de 2015.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na Integração: aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.40, No.1. Brasília, Jan./Jun 1997

VAZ, Alcides Costa. *A agenda de segurança e o processo decisório de política externa no Brasil*. Paris: Foundation pour la Recherche Stratégique, 2013.

\_\_\_\_\_. Brazilian positions on international security issue from 1960 to 2008: an overview. In: VALLADÃO, Alfredo G. A. (Org.). *Brazil and Mexico issues of international security (1960-2009): a comparative analysis*. Paris: SEPEC, 2010, p.13-68.

\_\_\_\_\_. Condicionantes das posições brasileiras frente ao desarmamento, regimes de controle de exportações e segurança regional. In: *Premissas*, Caderno 4. Campinas: Núcleo de Estudos Estratégicos. Agosto, 1993

VIEIRA, G. O. *A ampliação política e jurídica dos direitos humanos e fundamentais na ordem constitucional contemporânea: lições do processo de Ottawa*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2005.

\_\_\_\_\_. *Discurso realizado na condição de representante da Coalizão contra as Munições Cluster e da Campanha Brasileira contra Minas Terrestres e Bombas Cluster na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 04 de maio de 2010. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/AudinciaPblica050510bombasdefragmentaofeitaspeloBrasil.pdf>> Acesso em 1 de agosto de 2015.

VIEIRA, G. O.; SITO, S. A. B. (org.). *O tratado para banir as munições cluster e a posição brasileira: para qualificar o debate nacional*. Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol 29, nº 2, jul/dez 2007, pp. 273-35.

VINES, Alex. The crisis of anti-personnel mines. In: CAMERON, Maxwell; LAWSON, Robert J.; TOMLIN, Brian W.. *To walk without fear: The global movement to ban landmines*. Toronto, Oxford, Nova York: Oxford University, 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, vol 5, n 2, jul/dez 2005, pp. 381-397.

WILHELMY, M. *Política internacional: enfoque y realidades*. Buenos Aires: GEL, 1988.

WITTMANN, C. R. *Discurso realizado na condição de Professor da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA - Rio Grande do Sul na Audiência Pública sobre as munições cluster, notadamente questões relativas ao seu armazenamento, utilização e comercialização e os motivos que levaram o Brasil a não assinar o Tratado de Oslo*

*sobre o assunto*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 03 de junho de 2014. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/audiencia-publica-municoes-cluster-armazenamento-utilizacao-e-comercializacao-e-sobre-os-motivos-que-levaram-o-brasil-a-nao-assinar-o-tratado-de-oslo>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. *Discurso realizado na condição de Representante da Campanha Brasileira contra as Minas Terrestres e da Coalizão contra as Munições Cluster na Audiência Pública sobre bombas de fragmentação produzidas pelo Brasil*, realizada na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional no dia 28 de novembro de 2007. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões - Texto com Redação Final. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/audiencia-publica-discussao-acerca-de-bombas-de-fragmentacao-feitas-no-brasil>> Acesso em: 12 de agosto de 2015.

YIN, Robert. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

YOUNG, Oran R. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

#### **ENTREVISTAS REALIZADAS**

Conselheiro João Marcelo Galvão de Queiroz (Junho de 2015)

Conselheiro Julio F. Laranjeira (Julho de 2015)

Professor Dr. Gustavo Oliveira Vieira (Julho de 2015)